Heteroidentificação e cotas raciais:

dúvidas, metodologias e procedimentos

ORGANIZADORES:
Gleidson Renato Martins Dias
e Paulo Roberto Faber Tavares Junior



ORGANIZADORES:
Gleidson Renato Martins Dias
e Paulo Roberto Faber Tavares Junior

Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos

1º edição

Canoas, RS.

IFRS campus Canoas

2018

Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos

ORGANIZADORES:
Gleidson Renato Martins Dias
e Paulo Roberto Faber Tavares Junior



Favor compartilhar o livro sempre através do link abaixo, é mais leve e permite aos autores contabilizarem os acessos:
https://goo.gl/m2u7gN





INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO RIO GRANDE DO SUL – CAMPUS CANOAS

Rua Dra. Maria Zélia Carneiro de Figueiredo, 870-A.
Bairro Igara III | CEP: 92412-240 | Canoas/RS

www.ifrs.edu.br/canoas | neabi.canoas.ifrs.edu.br

REVISÃO DE TEXTO
Alessandra Goulart D'Avila

FOTO DA CAPA:
Guilherme Santos/Sul21.com.br
Estudantes e representantes do movimento negro protestam contra a mudança na política de cotas diante da Reitoria da UFRGS (2018).

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

H589

Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos/ Gleidson Renato Martins Dias e Paulo Roberto Faber Tavares Junior, organizadores. – Canoas: IFRS campus Canoas, 2018.
267p.

ISBN 978-85-69075-03-5
Livro eletrônico

1. Heteroidentificação. 2. Cotas Raciais. 3. Ações afirmativas. 4. Racismo Institucional. I. Dias, Gleidson Renato Martins, org. II. Tavares Junior, Paulo Roberto Faber, org. III. Titulo.

CDU 323.4

Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica:
Sabrina Clavé Eufrásio CRB-10/1670

Sumário

Prefácio

"Heteroidentificação e Cotas Raciais" é o nome do livro que estava faltando no cenário da academia nacional. Ele é fruto de muita experiência com o tema, estudos, diálogos e embates com o objetivo de incluir nossa população negra neste "eldorado brasileiro" que são as vagas nas universidades e nos concursos públicos. É quase que um manual obrigatório para os que atuam no campo do direito em qualquer esfera: Ministério Público, Juízes, coletivos de universitários negros, pesquisadores, jornalistas, ativistas pelos direitos da população negra e especialmente todos os órgãos públicos que lançam concursos.

A palavra "heteroidentificação" é nova no vocabulário brasileiro. Ela está se tornando obrigatória para esta demanda gerada pela exigência constitucional de incluir. Desde 1988 esta demanda está posta à academia brasileira mas, só depois das posições determinantes e convictas do movimento afro-brasileiro no combate às fraudes, ela passou a ser uma realidade. Há pouco tempo recebemos, na sede Nacional da EDUCAFRO em São Paulo, uma delegação de afronorteamericanos da New York University que fazem mestrado e doutorado no tema das ações afirmativas. Ao colocar o tema para debate do grupo, quase "fundiram a cuca" e chamamos a atenção deles determinando que, caso

quisessem entender o rico processo acadêmico de conquista da comunidade afro-brasileira na solidificação das ações afirmativas, deveriam pensar libertando-se da mentalidade e realidades dos EUA. Há um novo e pujante jeito de gerar ciência a partir de nós mesmos. Isto vem do processo corajoso da militância dos ativistas afro-brasileiros. Só a partir daí começaram a fluir as perguntas estratégicas dos norte-americanos, sobre estas novas experiências dos excelentes ativistas afro-brasileiros.

O que gerou a necessidade de se recorrer à heteroidentificação? Na revista UNESPCIÊNCIA de junho de 2017 o pesquisador da EDUCAFRO, Eueliton Marcelino Coelho Junior assim se expressa: *"Atualmente, o principal fator que está prejudicando a efetividade das cotas raciais para o ingresso de negros nas universidades tem sido a utilização exclusiva de uma autodeclararão por parte do candidato às vagas reservadas para a mencionada etnia. Pessoas desonestas ou que não entenderam os objetivos que permeiam a criação da reserva de vagas têm se utilizado da existência desse frágil controle para firmarem autodeclarações duvidosas ou falsas sobre suas etnias e usufruírem de direitos que não lhes são legalmente pertencentes." Ele continua: "Comissões formadas por estudantes pertencentes aos coletivos negros das próprias universidades e por pessoas pertencentes a entidades civis ligadas aos movimentos negros organizados vêm se mostrando eficientes em várias universidades federais. Cumpre-se observar que a mencionada comissão, baseada num mecanismo de heteroidentificação em que a identificação é complementada por terceiros, está em conformidade com a ordem constitucional brasileira, conforme tendência de votos dos ministros do STF, na ADC 41." E foi mais adiante: "A criação de comissões de validação de autodeclaração tem se mostrado medida urgente e*

necessária para o alcance pleno das políticas públicas de inclusão da população negra nas universidades públicas brasileiras, pois as cotas raciais, isoladamente, garantem apenas as vagas, não garantindo que os verdadeiros destinatários dessa ação afirmativa usufruirão destas."

Se há fraude, há fraudadores. Se há fraudadores, há crime. Neste prefácio queremos levantar esta reflexão... porque o Ministério Público brasileiro tem sido conivente com este crime? Sua atuação tem sido estranha... podemos ver nesta atitude uma das fortes manifestações do RACISMO INSTITUCIONAL. Pessoas bem formadas, cheias de boas intenções se curvam inconscientemente no racismo institucional? Se a fraude fosse de mão invertida, de negros fraudando brancos, será que o Ministério Público teria a mesma atitude?

As ações Afirmativas – COTAS – no Brasil estão levantando outas boas reflexões. A comunidade afro-brasileira, há tempos, tenta encontrar uma terminologia que nos contemple. Somos AFRODESCENDENTES? NEGROS? PRETOS? Na década de setenta lutávamos junto aos intelectuais do IBGE para acabar com o termo "PARDO" nas suas pesquisas. Queríamos o termo AFRODESCENDENTES aglutinando os termos preto + pardo. Passamos a usar o termo afrodescendente, especialmente nas fortes militâncias dos grupos organizados, na baixada fluminense. Percebíamos com alegria que o povo gostava! Destes embates com o IBGE só conquistamos um compromisso: iriam continuar usando o termo PARDO e PRETO, mas em contrapartida, ao apresentar qualquer estudo que envolvesse os afro-brasileiros, iram sempre, após apresentar os dados segmentados em "preto" e "pardo", soma-los e chamá-los sob a terminologia de NEGROS. Resolveu? A comunidade está contente com a terminologia? Não... Por influência das músicas norte-americanas, cresceu a utilização da terminologia "PRETO" no conjunto da sociedade

brasileira. Ao mesmo tempo, com as primeiras conquistas de cotas para negros nas universidades brasileiras, ficou totalmente comprovada a fragilidade do termo "AFRODESCENDENTE" para a nova realidade pluriétnica brasileira. Os contrários às cotas afirmavam que toda a humanidade descende da África, logo, todos somos AFRODESCENDENTES e com direito a acessar às cotas. Foi pena... não ousamos criar uma terminologia adequada à era das ações afirmativas brasileira. Foi mais fácil importar. Agradou a todos? Não! Com a luta para unir os descendentes de africanos que estão na diáspora, por pressão da comunidade latino-americana e caribenha, a ONU resolveu adotar o termo "AFRODESCENDENTE", mesmo com os afro-brasileiros alertando para as deficiências da terminologia. Parte da Gênesis da fraude passa por aí. É uma questão em aberto no processo de empoderamento da comunidade brasileira.

Uma frase acolhida pelos ativistas e a academia, nos últimos 10 anos, trouxe à luz uma das atitudes geradoras de problemas para o avanço das COTAS e a consolidação de direitos por parte da comunidade negra. É a seguinte: "A interpretação equivocada, por parte dos administradores das universidades, do direito administrativo, conspira contra o direito constitucional potencializado nas ações afirmativas." Em resumo: "O direito administrativo conspira contra o direito constitucional. Em outras palavras: as ações afirmativas sofrem uma sabotagem por parte dos Conselhos Universitários, Reitores e demais responsáveis pela administração das universidades. O que deixou as universidades confortáveis para boicotar foi a equivocada compreensão de autonomia universitária. Os ativistas sempre afirmaram que são a favor da autonomia das universidades, no campo pedagógico, acadêmico, financeiro, etc., mas, jamais seremos a favor de que as universidades usem a compreensão de autonomia para excluir ou se omitir na inclusão. Deixar as

fraudes correrem soltas tem sido um erro escandaloso dos Reitores, que sabendo ou não, estão colocando em prática, com maestria a autonomia universitária.

Vamos terminar com uma frase do artigo da Revista UNESPCIÊNCIA, edição nº 86, de junho de 2017, intitulado "Autodeclaração e a ética nas Universidades, com autoria de Roseli Farias e Frei David Santos OFM*: "Concluímos afirmando que tanto as universidades quantos os órgãos públicos que lançam seus concursos vamos citar devem se encorajar para enfrentar o novo. Todos estamos no mesmo barco, queremos acertar. Quando Câmara Federal, Senado e Presidência da República com a absoluta maioria de aprovação dos seus membros, objetivam atingir a eficácia de Lei, não cabe a Administração Pública, Ministério Público ou Judiciário nivelar por baixo. É o caso das ações afirmativas na especificidade das cotas, onde negros, deficientes e indígenas poderão contribuir com mais eficácia na construção de um país igual para todos. "*

Frei David Santos

OFM, Teólogo e Filósofo. Especialista em Ações Afirmativas.

AUTODECLARAÇÕES E COMISSÕES: RESPONSABILIDADE PROCEDIMENTAL DOS/AS GESTORES/AS DE AÇÕES AFIRMATIVAS

Georgina Helena Lima Nunes[1]

1. Que (quais) responsabilidade (s) é (são) essas?

Este texto tem como objetivo analisar a responsabilidade *procedimental* de gestores/as de ações afirmativas frente aos *processos* de constituição de comissões de verificação de autodeclaração étnico-racial para ingresso em carreira pública federal e ensino universitário. O exercício de *responder* à temática não é tão simples na medida em que a relação entre processo (comissão de heteroidentificação) e procedimentos (rito, forma de se efetivar a verificação) está longe de ser algo tão linear. Implica, pelo menos, em rediscutir conceitos, tais como de raça, racismo, mestiçagem e identidades; implica em reconhecer os nuances conjunturais que categorias raciais, como a categoria *pardo/a* sofre tendo como motivação o acesso às políticas públicas*;* implica em reconhecer a diversidade de experiências das instituições federais e, por fim, atentar para as conflitantes (não necessariamente antagônicas) relações entre àqueles/as que foram os protagonistas das ações afirmativas, os movimentos sociais, em especial o movimento negro e algumas instituições públicas que, historicamente, exprimiram “ [...] *de maneira determinada a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como um todo*” (CHAUÍ, 2003, p. 5).

Frente a isso, identificar quais as responsabilidades procedimentais de gestores/as de ações afirmativas frente às questões tão profundas, como dialogar com as autodeclarações

---

[1] Professora Associada do Departamento de Educação/FaE-UFPel

identitárias de pessoas que anseiam ascender social e intelectualmente, seja via universidade ou via inserção no mundo do funcionalismo público, requer pensar a totalidade que abarca tais dimensões procedimentais.

Em um primeiro momento, uma comissão de verificação de autodeclaração só pode ser reconhecida dentro de um projeto afirmativo mais amplo que justifica a construção de critérios editoriais, metodologias, representatividades, enfim, de elementos que ritualizam este fazer comissional. Em segundo lugar, os motivos que desencadeiam este olhar atento às autodeclarações podem se resumir no receio de que as mesmas sejam ocupadas por quem não faz jus à política e, neste sentido, reedita as tensões de uma sociedade fortemente racializada que se esconde em discursos de democracia racial ou de uma insustentável dúvida acerca de quem é negro/a no Brasil.

Frente a esses aspectos brevemente trazidos ao longo do texto, tentar-se-á abordar a forma como a *responsabilidade procedimental* se insere dentro de uma *responsabilidade social,* portanto, será ressaltado o caráter político, de fazer a gestão de ações afirmativa com os olhos voltados aos efeitos da mesma no combate ao racismo, ao preconceito e na diminuição das injustiças sociais que a política de cotas pode desencadear ainda que seja a longo prazo.

2. Ações Afirmativas: concepções e práticas

As ações afirmativas como medidas necessárias frente a diversos tipos de injustiças sociais, são vigentes em diferentes lugares do mundo e numa escala cronológica que atravessa décadas (Sowel, 2016; Wedderburn, 2003; Munanga, 2003 e 2007).

Na sociedade brasileira, as ações afirmativas se consolidaram no sentido de, primeiramente, fortalecer a ideia de Estado Nação, principalmente no que diz respeito à garantia do usufruto de postos de trabalho de forma majoritária por brasileiros/as na década de 1930, com a finalidade de favorecimento à participação de mulheres na política, acesso de pessoas com deficiência no mercado de trabalho, favorecimento ao ingresso no ensino superior com a lei reconhecida como "Lei de Boi"[2] (MEDEIROS, 2005) e outras especificidades. Das ações afirmativas supracitadas, todas foram, prioritariamente, implementadas sob a forma de cotas, ou seja, com a designação de um percentual numérico como representativo de uma reserva de vagas para aqueles/as que, em caráter de distinção, são instituídos sujeitos de direito das mesmas.

Pode-se defini-las como:

> [...] um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego (GOMES, 2003, p.53).

---

[2] Esta lei estabelece o seguinte favorecimento: Art. 1º Os estabelecimentos de ensino médio agrícola e as escolas superiores de Agricultura e Veterinária, mantidos pela União, reservarão, anualmente, de preferência, de 50% (cinquenta por cento) de suas vagas a candidatos agricultores ou filhos destes, proprietários ou não de terras, que residam com suas famílias na zona rural e 30% (trinta por cento) a agricultores ou filhos destes, proprietários ou não de terras, que residam em cidades ou vilas que não possuam estabelecimentos de ensino médio. § 1º A preferência de que trata este artigo se estenderá os portadores de certificado de conclusão do 2º ciclo dos estabelecimentos de ensino agrícola, candidatos à matrícula nas escolas superiores de Agricultura e Veterinária, mantidas pela União.

É indubitável que o grande debate acerca das ações afirmativas tem se concentrado na modalidade destinada a negros/as, pois reflete a grande ferida da sociedade brasileira: o racismo e a consequente negação do mesmo porque, nesse contexto efetiva-se, na concepção do antropólogo Kabenguele Munanga (2012), "*o crime perfeito*", ou seja, é confirmada a existência do racismo sem a presença de quem o pratique.

Tal paradoxo – racismo sem racistas – justifica-se pelo mito da democracia racial,[3] que é persistente no sentido de justificar as desigualdades raciais como responsabilidade individual; como inerente a dinâmicas de vidas negras, que em uma sociedade herdeira de um pós-Abolição totalmente desassistido, tanto em termos de políticas de reconhecimento sócio-histórico e cultural como de redistribuição material, segundo afirma Fraser (2007), o discurso da igualdade impera sem indicadores que o sustente.

3. Ações afirmativas de acesso ao ensino superior: pré e pós lei das cotas

Desde 2001, com a implementação das cotas de acesso ao ensino universitário pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), tendo como um dos recortes das mesmas o quesito raça/cor, o debate em torno da constitucionalidade ou não das ações afirmativas para negros foi acirrado e polarizado entre o ser a *favor ou contra*. Os

[3] Por mito da democracia racial, N. L. Gomes (2005, p. 56) afirma que pode ser compreendido "então, como uma corrente ideológica que pretende negar a desigualdade racial entre brancos e negros no Brasil como fruto do racismo, afirmando que existe entre estes dois grupos raciais uma situação de igualdade de oportunidade e de tratamento. Esse mito pretende, de um lado, negar a discriminação racial contra os negros no Brasil, e, de outro lado, perpetuar estereótipos, preconceitos e discriminações construídos sobre esse grupo racial".

entremeios entre uma afirmação ou outra não tiveram centralidade no sentido de favorecer a compreensão tanto da necessidade das mesmas como, também, dos limites frente a um quadro agravado pelas consequências de um racismo sistêmico.

De 2001 até meados de 2012, um elevado número[4] de universidades públicas federais, estaduais e municipais com algum tipo de reserva de vaga sob a forma de cotas ou de bônus e com diferentes modalidades (cotas para negros ou indígenas, cotas para estudantes oriundos de escola pública, para pessoas com deficiência, quilombolas, mulheres, refugiados e outros demarcadores), entraram em vigor.

Na sequência da histórica e unânime votação do Supremo Tribunal Federal (STF) a favor da constitucionalidade das cotas[5], tem-se promulgada a Lei 12711, chamada lei das Cotas[6] e a Lei 12990/14, lei que garante o acesso por cotas a negros/as no serviço público federal, sendo destinados a estes/as um índice de 20% das vagas.

Ambas as leis, ainda que se tenha escassez de dados para uma avaliação mais efetiva, infere-se, até o presente momento, uma avaliação favorável no que tange ao ingresso e

---

[4] Segundo os dados do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia e Inclusão no Ensino Superior (INCT), de 125 instituições de ensino que aderiram a programas de ação afirmativa [...]; destas, cerca de 111 (89%) utilizam esse sistema e apenas 14 (11%), concedem algum tipo de vantagem em que os candidatos recebem pontuação adicional no processo seletivo (bônus) (SANTOS, GARCIA, SASAKI, 2013).

[5] O STF julgou improcedente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 186-2, apresentada pelo Partido Democratas contra a Universidade de Brasília.

[6] O artigo 1º desta lei estabelece, nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), uma reserva de vagas, ou seja, uma cota de no mínimo 50% das vagas para alunos/as oriundos/as de escolas públicas. Mais ainda, o seu artigo 3º estabelece uma subcota para alunos/as pretos/as, pardos/as, indígenas e pessoas com deficiência sobre a cota de 50% do art. 1º, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva a esses grupos na população da unidade da Federação, onde está instalada a instituição de ensino.

permanência de estudantes cotistas no ensino superior (Eurístenes et. al, 2016; Meneses Filho[7], 2017; Santos, 2018).

Tal positividade, no entanto, de forma alguma impede uma responsável análise acerca dos pontos da política, tanto no que diz respeito ao binômio acesso-permanência e, em certa medida, indagações que devem ser projetadas de modo a aferir a forma como se encontram os/as egressos/as do sistema de cotas. No que tange à lei 12990/14, é necessário, também, ampliar a quantidade e qualidade das informações, pois a inserção no mercado de trabalho é uma das grandes dificuldades em sistemas cuja desigual distribuição social do trabalho é caracterizada por outras duas dimensões: a sexual e racial.

As políticas públicas, quando implementadas, demandam um conjunto de medidas que favoreçam o seu êxito. Instituições públicas e privadas haviam desenvolvido mecanismos para acolher uma diversidade de públicos que se alocariam em modalidades relativas às suas condições socioeconômicas, étnico-raciais, de gênero, deficiências ou outras. No entanto, a Lei 12711/12 trouxe a homogeneização da política de cotas, ainda que a mesma não inviabilizasse a autonomia de cada instituição no sentido de qualificar a própria lei, bem como, a liberdade de consolidação de outras políticas afirmativas, em paralelo.

4. Autodeclaração, fraudes e comissões

Nesta reflexão, pretende-se focar no quesito autodeclaração para ingresso na modalidade para Pretos,

---

[7] Entrevista concedida pelo pesquisador Naércio Menezes Filho, em fevereiro de 2017, ao Jornal Nexo, intitulado como "Uma avaliação dos resultados das cotas nas universidades públicas". Disponível em: www.nexojornal.com.br/entrevista. Acesso em 01/07/2018.

Pardos e Indígenas (PPI), motivada pelo fenômeno de denúncia às fraudes, realizada, em grande parte, por coletivos de estudantes negros/as[8] que contrariam, de alguma forma, a premissa de que o monitoramento deveria ser de responsabilidade da administração pública.

A grande incidência daquilo que aqui se denomina *fraude* no acesso à vaga para ingresso por cotas para PPI, tem levado as instituições a estabelecerem mecanismos de coibição desta prática por meio de comissões para verificação da autodeclaração étnico-racial ou da utilização de outros mecanismos tais como *carta consubstanciada*, ferramenta utilizada pela Universidade Federal de Minas Gerais em que os candidatos justificam seu pertencimento étnico-racial através da mesma.

A fraude no sistema de cotas pode ser considerada a usurpação das vagas por estudantes brancos/as, dos sujeitos de direito às subcotas étnico-raciais estabelecidas pela Lei 12.711/2012. É importante esclarecer que essa apropriação pode ser, por um lado, inconsciente, pelo fato de não saberem como se caracteriza a classificação racial brasileira ou consciente dos privilégios adquiridos ao longo da vida pelo pertencimento a um determinado segmento racial tal como elucida as discussões sobre branquitude, segundo Schucman (2012).

Na atualidade, um número expressivo de instituições, coletivamente, promovem encontros, seminários e jornadas[9]

---

[8]Universidade Federal de Pelotas (UFPel), na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), na Universidade Federal de Viçosa (UFV), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), na Universidade de Brasília (UnB), Universidade do Espirito Santo (UFES), Universidade de Santa Catarina (UFSC) e outras.

[9] Como exemplos o I Seminário Nacional de Gestão de Ações Afirmativas (UFSC, nov. 2016) e I Seminário Nacional de Políticas de Ações Afirmativas nas Universidades Brasileiras (UFMT, ago. 2018, organização da Associação

que têm como objetivo a construção de uma metodologia para as comissões. Para tanto, é necessário revisitar as bases teóricas que justificam a forma como o racismo opera na sociedade brasileira, um racismo de marca, na compreensão de Nogueira (1998), que justifica ser a dimensão fenotípica o ponto de origem para toda e qualquer verificação em que não se visa:

> [...] estabelecer com precisão um tipo "biológico", mas se aproximar de uma caracterização sociocultural local. O que interessa, onde vige o preconceito de marca, é a carga de traços nos indivíduos do que se imagina, em cada local, ser a aparência do negro. Pardos têm menos traços, mas estes existem, pois se não fosse assim não seriam pardos, e sim brancos; e é a presença desses traços que os elegerá vítimas potenciais de discriminação (OSÓRIO, 2004, p.114-15).

As comissões que têm a responsabilidade de garantir o acesso exclusivo de PPI ao ensino superior e ao serviço público valem-se da atividade de heteroidentificação orientadas nos editais do concurso e, a grande maioria, atua sob orientação da Portaria Normativa n.º 4, de 6 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão de Pessoas que regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Até o presente momento, é o único dispositivo jurídico que orienta formas procedimentais para monitorar a autodeclaração étnico-racial e, por isso, tem sido utilizada também por universidades no ingresso através da 12.711/12.

A formação das comissões de autodeclaração implica numa complexa discussão acerca das relações raciais brasileira

Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN) e Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (ANPED, GT21).

e principalmente sobre o dinamismo das mesmas; implica em reconhecer a forma como o campo do saber (poder) está permanentemente em disputa e que o ingresso de PPI coloca em questão uma hegemonia não negra e indígena, que até então tem sido prevalecente neste campo.

A disputa não se justifica apenas pela ocupação de lugares, mas pelas transformações epistêmicas e de significação que a diversidade étnica e racial pode resultar. As transformações que a diversidade produz constituem-se aprendizagens sob a forma de:

> [...]traduções interculturais fortemente informadas pelos sofrimentos, ressentimentos e linhas abissais forjadas no longo tempo do colonialismo, pela insustentabilidade de um triunfalismo civilizacional e, finalmente, pelo fatalismo de um mundo sem diversidade e sem alternativas de futuro. (SANTOS, 2016, p. 53)

Traduzir interculturalmente a quantidade de experiências cognitivas significa produzir conhecimentos que estejam "[...] a serviço de um mundo para além do 'sistema-mundo capitalista, patriarcal, eurocêntrico, cristão, moderno e colonialista' " (Grosfogel, 2015, p. 46).

5. Ações afirmativas em rede: construção coletiva de gestão da política

É da gestão pública a responsabilidade pela ocupação das vagas pelos sujeitos de direito. O processo de gestão de ações afirmativas implica numa reorganização da lógica administrativa sob o ponto de vista da institucionalidade das políticas que requerem não apenas uma execução formal de serviços nas etapas de acesso e permanência do/a ingressante, como também no acompanhamento do/a egresso/a.

Tais procedimentos devem ser capazes de gerar uma nova mentalidade na instituição e, para tanto, o realizar ações

afirmativas é um processo que leva para fora das salas de aula e laboratórios a dimensão do educativo. É a educação do/para o convívio, é a reeducação do olhar, é um conjunto de reciprocidades que diminuem a distância entre o *eu* e o *outro*.

Frente a esta compreensão, algumas ações são realizadas de modo a construir de forma mais unificada uma *vida* institucional para as ações afirmativas sob o ponto de vista do acompanhamento, da avaliação e do monitoramento.

Como exemplo de tal construção, é possível citar os Fóruns das Ações Afirmativas da Região Sul, que acontecem desde o ano de 2014 e que, através das cartas expedidas ao final de cada encontro, pode-se realizar uma análise documental acerca da forma como a gestão de ações afirmativas vem se constituindo em um campo que, para além da dimensão técnico-burocrática, deve estar atenta à dimensão política da presença de pessoas que deixam de ser *temas historicamente negligenciados,* para se tornarem *presenças efetivas* em processos de democratização universitária.

Os fóruns reúnem Instituições Federais de Ensino (IFES) dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul cujos objetivos são:

> Contribuir para a implementação das Políticas de Ações Afirmativas das instituições, particularmente as Leis 12.711/2012 e 12.990/2014, bem como para o monitoramento e avaliação local, regional e nacional e para o aperfeiçoamento dessas políticas; constituir um espaço de troca de experiências e de constituição de parcerias entre as instituições no tocante a ação afirmativa; formular políticas relacionadas com ação afirmativa e sugerir medidas em nível federal e interno em cada instituição; constituir uma base de dados organizada, validada e atualizada das instituições da região para utilização por gestores e pesquisadores em ação afirmativa; promover pesquisas que auxiliem políticas públicas em ações afirmativas, envolvendo movimentos sociais; capacitar gestores em ação

> afirmativa (Carta do I Fórum das Ações Afirmativas da Região Sul, Florianópolis, 2014).

O I Fórum de Ações Afirmativas foi realizado na cidade de Florianópolis, no período de 14 a 16 de setembro de 2014. Tal iniciativa teve origem em Porto Alegre por ocasião do Salão de Extensão da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, no ano de 2013, que ao contar com a presença de representantes das ações afirmativas das Universidades Federais do Rio Grande do Sul (UFRGS), de Santa Catarina (UFSC), de Brasília (UNB) e do Recôncavo Baiano (UFRB), propõem a imediata instalação em caráter permanente de uma agenda nacional para a formulação de um plano intitulado "As ações afirmativas e o desenvolvimento nacional: preparando o Brasil para o futuro"[10].

Os fóruns tiveram sequência e foram realizados sob a coordenação das respectivas universidades: Universidade Federal de Pelotas (UFPel, Pelotas, 2015), Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA, Foz do Iguaçu, 2016) e Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS, Chapecó, 2017). Muitas questões foram pautadas ao longo das quatro edições do Fórum e identificadas como responsabilidades a serem assumidas por gestores/as de ações afirmativas.

O I Fórum apontou algumas diretrizes iniciais, tais como: a necessidade de criar Pró-Reitorias para fazer uma gestão específica de ações afirmativas; financiamento e rediscussão das políticas de assistência estudantil; criação de

---

[10] Informações extraídas da Carta de Porto Alegre, assinada em outubro de 2013. As ações da agenda estariam pautadas nos seguintes objetivos: 1) garantir a permanência e consequente diplomação dos estudantes cotistas; 2) promover políticas de preparação para um novo ciclo de relações de trabalho, na perspectiva de eliminação de todas as formas de discriminação; 3) expandir para fora do âmbito do MEC financiamento público para políticas de promoção da igualdade racial na perspectiva do desenvolvimento nacional e da valorização das ações afirmativas.

comitês de acompanhamento das políticas com um modelo de indicadores; formação de técnicos-administrativos , docentes e discentes do Ensino Médio; oferta de disciplina de educação das relações etnicorraciais como componente curricular dos cursos em geral e o estabelecimento de diálogos interinstitucionais em âmbito municipal, estadual e federal.

A discussão acerca da necessidade de monitorar a autodeclaração de etnia/raça apenas aparece de forma muito tímida no documento final do segundo Fórum realizado em Pelotas, ainda que na programação do mesmo, esta especificidade não tivesse sido contemplada. No item número três do documento identificado como "*Propostas Temáticas",* da carta do II Fórum, encontra-se a seguinte proposição: "j) Propor o acompanhamento dos processos de autodeclaração de PPI para o ingresso pelas leis 12711/2012 e 12990/2014".

Algumas universidades participantes do II Fórum, a exemplo da Universidade Federal de Santa Maria, desde 2014 haviam retomado as comissões de verificação de autodeclaração em virtude das denúncias de ocupação inadequada das vagas destinadas a PPI. Tal debate começou a ser fomentado, ainda que não tivesse sido trazido a público, principalmente pelas grandes mídias.

A articulação dos fóruns regionais, a cada ano, tem reforçado a compreensão de que a gestão de ações afirmativas deve aperfeiçoar cada vez mais a política de cotas por meio de um diálogo constante entre poder público e movimentos sociais. Alguns objetivos têm sido retomados e outros tantos vão sendo agregados.

No III e IV Fórum, as fraudes e mecanismos para coibição das mesmas absorveram grande parte das discussões; o desafio do enfrentamento ao problema recai sobre a desconstrução de discursos que, a exemplo do *racismo reverso*

que dominou o discurso anti-cotas, agora origina o equivocado *tribunal racial*.

Na carta do III Fórum das Ações Afirmativas, realizado na UNILA, a necessidade de verificação da autodeclaração para ingresso por cotas para PPI, não apenas teve um espaço específico para discussão, como também gerou o encaminhamento de que esta discussão se tornasse permanente.

Gerou-se a necessidade da formação de um Grupo de Trabalho permanente e que este deveria discutir um modelo unificado de comissões. Se constituiu meta solicitar "[...] *junto à gestão das IFES a constituição de Comissões de Verificação da Autodeclaração de Raça/Cor observando a objetividade jurídica criada a partir da legislação vigente"*. (Item XVI das deliberações do III Fórum de Ações Afirmativas).

Por fim, no IV Fórum, percebe-se que a gestão das ações afirmativas começa a deliberar uma ampliação das reservas de vagas, assistência estudantil, desvinculação da inclusão de negros e indígenas do fator escola pública e renda, bem como, um olhar mais focalizado às questões ligadas às recorrentes denúncias de racismo, LGBTfobia, xenofobia, transfobia, assédio e violação dos direitos humanos e capacitismo.

Para além destas questões de cunho mais amplo, o monitoramento da autodeclaração e a atuação das comissões de verificação recebeu um volume maior de deliberações, agregando, igualmente, a inclusão da avaliação das pessoas com deficiência. Os itens a seguir, são reveladores de tal demanda:

> XIV. Criação de mecanismos institucionais para efetivar a política de reserva de vagas para negros, indígenas e pessoas com deficiência nos concursos para servidores técnico-administrativos e docentes efetivos e substitutos;
>
> XV. Adoção da Comissão de Aferição da Autodeclaração em todas as IFES, em todos os processos seletivos;
>
> XVI. Criação de espaços de articulação e de troca de experiências entre as Comissões de Aferição, com o fim de instituir procedimentos e parâmetros comuns de atuação, respeitando as peculiaridades institucionais;
>
> XVII. Criação de mecanismos para garantir o controle social na ocupação das vagas reservadas para estudantes cotistas;
>
> XVIII. Ampliação do debate sobre a implantação de bancas/comissões especializadas para avaliação dos candidatos à reserva de vagas para pessoas com deficiência, pensando em critérios e procedimentos de análise dos processos (Deliberações da Reunião do IV Fórum- UFFS /Chapecó).

Esta análise dos documentos dos Fóruns das Ações Afirmativas da Região Sul faz-se importante no sentido de compreender que a articulação coletiva das IFES fortalece a responsabilidade de uma gestão das políticas de cotas que, sob alguns aspectos, influencia no âmbito regional, mas também nos encaminhamentos da política em nível nacional. A gestão de ações afirmativas, para além de uma dimensão técnica e burocrática é, acima de tudo, uma atitude política de enfrentamento às desigualdades sociais em todas as suas instâncias, mas, principalmente, no combate estrutural e institucional do racismo.

Santos (2018) aponta alguns estudos acerca das instituições que adotam comissão de verificação de

autodeclaração. Em matéria[11] intitulada *"Cotas para quem precisa"*, o pesquisador afirma que dezoito IFES possuem comissões e dentre estas, dez pertencem à região Sul do país. Tal dado é significativo sob o ponto de vista de que, talvez, a grande representatividade seja fruto das discussões que as universidades da região encaminharam, tão logo tenha se estabelecido a Lei de Cotas antevendo, talvez, que as dificuldades seriam melhor enfrentadas coletivamente e, também, na certeza de que as dificuldades não se sobreporão às positividades que as ações afirmativas já têm trazido e continuarão a trazer para todos/as.

6. Denúncias e formalização das comissões: responsabilidade procedimental e social

Nos anos de 2016 e 2017, as denúncias de fraudes protagonizadas, principalmente pelos coletivos negros da Universidade Federal de Pelotas e Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e de outros coletivos de universidades brasileiras, assinalaram que havia uma inversão de papéis no controle de ocupação das cotas.

Em relação à UFPel, a Setorial de Estudantes Negros e Negras - "Quem Ri de Nós Tem Paixão"- denunciou ao Ministério Público Federal (MPF) e a essa instituição, em setembro de 2016, que 32 estudantes supostamente brancos/as, ao fazerem a inscrição no Sistema de Seleção Unificada (Sisu), candidataram-se pelo sistema de subcotas para alunos/as pretos/as, pardos/as e indígenas em vários cursos, principalmente aqueles considerados de alto prestígio, entre os quais o de Medicina. A universidade após estabelecer

[11] Matéria disponível no Jornal "O Globo", dia 11/03/2018, Seção Sociedade, escrita por Ana Paula Blower, p. 36.

uma comissão de averiguação da denúncia do curso de Medicina, cancelou a matrícula de 26 dos/as estudantes.

Como consequência deste fato, a UFPel viu-se comprometida a retroagir[12] aos processos de seleção desde a implementação das vagas no ano de 2013, de modo a efetivamente cumprir com o seu inequívoco papel de responsável pela justa implementação da Lei 12.711/12 e 12990/14, visto que os/as estudantes que tiveram suas matrículas canceladas, distribuíam-se entre o primeiro e oitavo semestre, ou seja, a fraude era recorrente.

Tal exemplo serve como parâmetro para se refletir acerca da responsabilidade procedimental dos/as gestores/as de ações afirmativas na perspectiva de que as decisões políticas de enfrentamento às fraudes ou não, podem evitar ou contribuir que as injustiças históricas de privilégios se extingam ou se perpetuem.

Santos (2018), ao trazer um panorama do ensino superior brasileiro, o analisa sob os seguintes enfoques: na relação público e privado, no tocante às variações do número de matrículas e na necessidade de democratização do mesmo como exigência não somente de grupos minoritários, mas, também, como desígnio de uma nova ordem do capitalismo global do final do século XX.

Eurístenes et.al (2016, s/n), destaca as mudanças ocorridas nas universidades federais brasileiras em virtude das medidas de expansão e interiorização da oferta de vagas resultantes do programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), e da expansão da Rede de

[12] A Portaria de nº. 1.681/2016, expedida pelo reitor, resolve constituir um Grupo de Trabalho para construir um planejamento com o objetivo de aferir a veracidade da autodeclaração prestada por estudantes negros/as que ingressaram no período de 2013/1 a 2016/1 e por servidores/as negros/as que ingressaram no período de 2014/2 a 2016/1.

Educação Profissional e Tecnológica por meio da criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

O REUNI, por exemplo, condicionou a liberação de verbas às instituições que o aderiram à adoção de medidas inclusivas e de assistência estudantil, por isso "[...] *o ano de 2008 apresentou um boom de adoção de políticas ação afirmativa nas universidades federais, que até então, estavam bem atrás das universidades estaduais no que toca a adoção desses programas*" (Euristenes et.al , s/nº, 2016).

A responsabilidade procedimental dos/as gestores/as de ações afirmativas não é dissociada da *responsabilidade social* universitária que é abordada no Instrumento de Avaliação Institucional Externa das instituições de nível superior[13].

Por responsabilidade social, Nunes et.al (2017, p.166), compreendem ser "[...] a contribuição da Universidade em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural" e, por isso, a responsabilidade social de uma instituição educativa diz respeito " 'ao cumprimento, com qualidade e sentido social e público, de suas finalidades e seus objetivos essenciais: a formação [...], valores, [...] a solidariedade, a liberdade, a justiça, os direitos públicos e respeito à diversidade' " (Dias Sobrinho apud Nunes et. al., 2017, p. 170).

A responsabilidade procedimental na gestão das ações afirmativas, não é apenas uma reivindicação da sociedade civil ou mais especificamente dos grupos beneficiados pelas mesmas. Trata-se de uma exigência presente em um dos eixos do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), Eixo 2, item 2.4, que avalia, entre outros elementos,

---

[13] Lei 10861, de abril de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

a coerência entre o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e ações afirmativas de defesa e promoção dos direitos humanos e igualdade étnico-racial[14].

7. Encaminhamentos finais

A responsabilidade procedimental das gestões de ações afirmativas no estabelecimento de práticas que garantam o direito de acesso à universidade, implica no reconhecimento de que coibir e agir sobre qualquer tentativa, intencional ou não, de usufruto inadequado das vagas, é fundamental.

Tal ação, talvez, devesse percorrer várias etapas, anteriores ao momento da autodeclaração; uma comissão de verificação de autodeclaração ao ser instalada, deveria se apresentar como uma etapa complementar às outras.

A dimensão procedimental das comissões de verificação poderia ser vista como uma etapa de comunicação com os/as então egressos/as das escolas públicas que já estariam situados acerca dos fins de uma política que, ao ter sido recepcionada positivamente pelas universidades, significaria o momento da autodeclaração como celebração pela acolhida às pessoas com suas peculiaridades, com suas histórias, e que em alguns casos rompem uma herança geracional de privação ao se constituírem os/as primeiros ingressantes na universidade.

Tal perspectiva vislumbra um trabalho de uma comissão que não é etapa isolada de uma educação antirracista, mas, sim, a comprovação de que esta é meticulosamente assumida como um projeto radical de enfrentamento às ausências de percepção e cuidado às formas

[14]Disponível: https://goo.gl/ymquVG. Acesso em: 11/07/2018.

como o racismo operou e opera por dentro das instituições acadêmicas e mesmo jurídicas.

A comissão de verificação é uma responsabilidade de gestão de ações afirmativas não pelo que se negligenciou a partir da 12711/12 e 12990/14 , mas pela emergência de um outro patamar de relações sociais em que o corpo possa ser desracializado pelo fenótipo tido como *desvirtuoso* em relação à *virtude* branca. As comissões não fazem um julgamento de corpos, mas instauram um processo político de acolhimento e recepção aos corpos esquecidos, interditados e normatizados pelo racismo.

8. Referências bibliográficas

CHAUI, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação.** set/out/nov/dez de 2003, nº. 24, p. 5 a 11.

EURISTENES, Poema; s FERES JUNIOR, João; CAMPOS, Luis Augusto. Evolução da lei 12711 nas universidades federais (2016). Grupo de Estudos Multidisciplinares de Ação Afirmativa (GEEMA). UERG/IESP, Dezembro de 2016.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. In: SANTOS, Sales Augusto dos. **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas.** Coleção Educação para Todos. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada e Diversidade, 2005.

GOMES, Nilma Lino. Alguns termos e conceitos presentes no debate sobre relações raciais. In: **Educação anti-racista: caminhos abertos pela Lei Federal nº 10.639/03**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.

GROSFOGUEL, Ramon. A estrutura do conhecimento nas universidades ocidentalizadas: racismo/sexismo epistêmico e os quatro genocídios/epistêmicos do longo do século XVI. Decolonialidade e Perspectiva Negra. **Revista Sociedade e Estado**. Volume 31. Número 1. Janeiro/Abril 2016, p. 25 a 50.

MEDEIROS, Carlos Alberto. **Ação Afirmativa no Brasile em curso**. In: SANTOS, Sales Augusto dos (Org.). Ações Afirmativas e combate ao racismo nas Américas. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.

MUNANGA, Kabenguele. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa das cotas. In:

GONÇALVES E SILVA, Petronilha Beatriz; SILVÉRIO, Valter Roberto. **Educação e Ações Afirmativas:** Entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica. Brasília: IPEA, 2003.

MUNANGA, Kabenguele. Considerações sobre as políticas de Ação afirmativa no Ensino Superior. In: PACHECO, Jairo Queiroz; SILVA, Maria Nilza (Org.). **O negro na universidade: o direito à inclusão.** Brasília, DF: Fundação Cultural Palmares, 2007.

MUNANGA, Kabenguele. **Nosso racismo é um crime perfeito.** Disponível em: https://goo.gl/FTsHTy. Acesso em: 14/06/2018.

NUNES, Enedina Betânia L. L. P.; PEREIRA, Isabel Cristina Auler; PINHO, Maria José de. **A responsabilidade social universitária e a avaliação institucional:** reflexões iniciais. Avaliação, Campinas, Sorocaba, SP, v.22, n.1, p.165-177, mar 2017.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. O sistema classificatório de "cor ou raça" no IBGE. In: BERNARDINO, Joaze; GALDINO, Daniela. **Levando a raça a sério: ação afirmativa e universidade.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SANTOS, Adilson Pereira dos. Implementação da Lei de Cotas em três universidades federais mineiras. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação. Belo Horizonte, 220 páginas.

SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma nova visão de Europa: aprender com o Sul. **Sociologia**, Porto Alegre, ano 18, nº43, set/dez 2016, p. 24-56.

SANTOS, Helio ; SOUZA, Marcilene Garcia de; SASAKI, Karen. O subproduto social advindo das cotas raciais na educação superior do Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos** (online), Brasília, v. 94, n. 237, p. 542-563, maio/ago. 2013.

SCHUCMAN, Lia Vainer**. Entre o "encardido", o "branco" e o "branquíssimo":** Raça, hierarquia e poder na construção da branquitude paulistana. Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

SOWELL, Thomas. **Ação afirmativa ao redor do mundo:** um estudo empírico sobre **cotas** e grupos preferenciais. 1.ed. São Paulo: Ed. Realizações, 2016.

WEDDERBURN, Carlos Moore. Do marco histórico das políticas públicas de ações afirmativas- perspectivas e considerações. In: SANTOS, Sales Augusto dos (Org.). **Ações Afirmativas e Combate ao Racismo nas Américas.** Coleção Educação para Todos. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada e Diversidade, 2005.

AS COMISSÕES DE VERIFICAÇÃO E O DIREITO À (DEVER DE) PROTEÇÃO CONTRA A FALSIDADE DE AUTODECLARAÇÕES RACIAIS

Lívia Maria Santana e Sant'Anna Vaz[15]

1. Introdução

A sub-representação da população negra nos mais altos níveis de ensino ainda é uma realidade constatada no Brasil, embora as cotas raciais adotadas pelas universidades públicas brasileiras tenham assumido papel fundamental na incipiente democratização racial do ensino superior[16]. Não há dúvidas de que a academia é um espaço de poder capaz de instrumentalizar o acesso do indivíduo a importantes formas de conhecimento e ao mercado de trabalho – elementos indispensáveis para a emancipação dos sujeitos e, consequentemente, para o efetivo gozo de outros direitos fundamentais.

No início dos anos 2000, começaram a surgir os primeiros editais com programas de ações afirmativas raciais nas universidades públicas brasileiras, alguns subsidiados por leis estaduais, outros pautados unicamente no princípio da

[15] Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia.

[16] Referindo-se ao contexto temporal imediatamente anterior à instituição das cotas raciais nas universidades públicas brasileiras, Wilson Roberto de Mattos, ***2003 – O Ano do Começo: Características e Aspectos Iniciais da Implantação do Sistema de Cotas para Negros na Universidade do Estado da Bahia (UNEB)***, p. 123, apontava a sub-representação dos negros nas instituições de ensino superior no Brasil, revelando que, "em 2002, dentre seis grandes universidades públicas, a saber, UFRJ, UFPR, UFMA, UFBA, UnB e USP, o contingente de estudantes pretos e pardos entre o total de estudantes era de apenas 17,21%, proporção esta quase três vezes inferior em relação à representação desse contingente populacional no cômputo geral da população brasileira que, segundo os dados do Censo IBGE-2000, era de 45%".

autonomia universitária[17]. Desde então, diversas universidades estaduais e federais vêm adotando políticas de ação afirmativa, com diferentes formatos, alguns exclusivamente sociais ou raciais, outros agregando as duas modalidades (cotas sociorraciais).

O posicionamento dos tribunais brasileiros a respeito das cotas raciais nas universidades começa a se consolidar a partir das inúmeras ações ajuizadas[18] por candidatos brancos contra o sistema de cotas, logo nos seus primeiros anos de implementação. Alegava-se, em síntese, a violação dos princípios da igualdade e da não discriminação em função da raça. A jurisprudência oscilou entre a constitucionalidade e a inconstitucionalidade das medidas, com certa preponderância para o primeiro entendimento, até que, em 2012, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186-2, decidindo, por unanimidade, pela constitucionalidade do sistema de cotas raciais nas universidades brasileiras. A decisão da Corte abriu espaço para a consolidação das medidas afirmativas raciais na legislação federal, com a promulgação da Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012, que introduziu cotas sociais e raciais nas

---

[17] A Universidade do Estado da Bahia (UNEB) foi pioneira na adoção de ações afirmativas raciais, por meio da Resolução nº 196, de 2002, que estabeleceu cota mínima de 40% das vagas para a população afrodescendente nos seus cursos de graduação e pós-graduação. A Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) adotou o sistema de cotas a partir de 2003, fundada em leis estaduais que estabeleciam reserva de vagas para candidatos oriundos da rede pública de ensinou e/ou autodeclarados pretos ou pardos. A Universidade de Brasília (UnB) foi a primeira universidade federal a implementar, em 2004, o sistema de cotas, reservando 20% de suas vagas para estudantes negros.

[18] Sidney Madruga, ***Discriminação positiva: ações afirmativas na realidade brasileira***, p. 258, aponta que, na Bahia, até maio de 2004, 41 ações judiciais haviam sido intentadas, em primeiro grau de jurisdição, contra a UNEB. Essas ações proporcionaram a concessão de 29 medidas liminares, que autorizaram a matrícula dos autores na universidade, embora, posteriormente, 17 destas tenham tido seus efeitos suspensos por decisão do presidente do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.

instituições federais de ensino superior e técnico, mantidas pelo Ministério da Educação.

Mais recentemente, em 9 de junho de 2014, a Lei nº 12.990 reservou aos negros "20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, incluindo autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União." Em termos semelhantes aos fundamentos das cotas raciais no ensino superior, em decorrência do longo processo histórico de inferiorização e desigualdade a que foi submetida, a população negra também se encontra sub-representada nos quadros de servidores públicos. Nada obstante, tais ações afirmativas também vêm sendo objeto de questionamento, tendo o STF, no bojo da recente Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 41, por unanimidade, julgado procedente o pedido, para fins de declarar a integral constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014.

Decerto que as cotas raciais para acesso ao ensino superior e ao serviço público têm se revelado como política pública indispensável para a inclusão social da população negra no Brasil. No entanto, o equilíbrio de forças necessário para a concretização de justiça (re)distributiva abala as estruturas de poder; desacomoda o *status quo*, impondo a perda de privilégios (e não de direitos!). Desse modo, a reparação promovida pelas ações afirmativas raciais envolve, ainda que paulatinamente, repartição de poder, o que não se dá sem a resistência de seus detentores. As ações judiciais contrárias às cotas raciais são exemplo disso. Mas, uma vez consolidadas por decisões da mais alta Corte brasileira, as ações afirmativas raciais passam a enfrentar outro tipo de oposição: a *afroconveniência* ou *afro-oportunismo*.

Com efeito, bastaram poucos anos da implementação legislativa de tais medidas reparatórias para se verificar, na prática, a reiteração de autodeclarações falsas, a causar verdadeiro desvio de finalidade das políticas de ação afirmativa. Em outras palavras, candidatos *socialmente brancos* têm se autodeclarado negros para usufruírem do direito às cotas raciais, o que resulta no preenchimento de parte das vagas por pessoas que não pertencem ao grupo vulnerabilizado a que se destinam as medidas.

Inspirados na Lei nº 12.990/2014, os editais dos concursos públicos, em regra, preveem a exclusão do certame dos candidatos que forneçam declaração falsa quanto à sua raça, sem, contudo, especificar o procedimento a ser adotado para a verificação da veracidade da autodeclaração racial. A omissão da Administração Pública em definir explicitamente, nos editais, o procedimento de heteroidentificação cria ambiente profícuo para tal prática, tornando ineficaz a política pública de ação afirmativa.

Diante dessa realidade, as chamadas comissões de verificação têm se estabelecido, nos últimos anos, como mecanismo de concretização do direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais. Sem elas tais ações afirmativas são esvaziadas e perdem seus fundamentos, por não serem capazes de alcançar o resultado a que se destinam, qual seja: o efetivo incremento da representatividade negra nos espaços de poder.

Todavia, esse importante mecanismo tem gerado dúvidas concretas acerca do seu procedimento, objetivos e destinatários, sendo relevantes a troca de experiências, a produção de material didático e a normatização como meios de padronização e de elucidação de determinados questionamentos.

Nessa senda, uma vez reconhecida a necessidade de controle da política pública de cotas raciais, algumas questões precisam ser abordadas para sua compreensão. Com esse desiderato, colocam-se três questões fundamentais: Quem?; Como?; e Quando?

2. Quem?

No que se refere aos sujeitos envolvidos, duas questões iniciais se impõem. Primeiramente, acerca dos destinatários das cotas raciais. Em segundo lugar, sobre a responsabilidade pela fiscalização de tais medidas afirmativas.

2.1. Quem são os destinatários das cotas raciais?

Conforme já dito, a falsidade das atutodeclarações raciais tem ocasionado verdadeiro desvio de finalidade do sistema de cotas, com a ocupação de significativa parte das vagas reservadas por pessoas que não são destinatárias da política pública. Quando, pela primeira vez no Brasil, garante-se um direito – de caráter reparatório –, cujo gozo depende da *condição de negro* do sujeito, então, não tarda a proliferação do fenômeno que se convencionou denominar de *afro-conveniência* ou *afro-oportunismo*. Pessoas brancas passam a se autodeclarar negras, com o objetivo de se beneficiarem da reserva de vagas para negros, o que configura não apenas uma burla ao sistema de cotas, mas também revela mais uma das facetas do racismo.

Nessa linha de entendimento, é fundamental a definição dos destinatários ou beneficiários das cotas raciais, como elemento indispensável para a eficácia dos mecanismos de controle.

a) Critério fenotípico

No Brasil, predomina o *preconceito racial de marca*[19], de modo que a discriminação é praticada por meio de construções sociais que promovem a exclusão de determinadas pessoas, em razão de suas características fenotípicas – tais como cor da pele, traços faciais e textura dos cabelos –, associadas ao grupo étnico-racial a que pertencem. Assim, o *racismo à brasileira* afeta os indivíduos em virtude de sua *aparência racial* – que determina sua potencial vulnerabilidade à discriminação racial –, e não de sua ascendência ou composição genética[20].

Nesses contextos sociorracias, é usual que a discriminação racial se intensifique na medida em que as características fenotípicas do indivíduo se afastem daquelas consideradas típicas do *grupo dominante*. Efetivamente, há diferenciações baseadas na pigmentação da cor da pele – combinada com os traços faciais e textura dos cabelos –, numa espécie de escala ascendente de tons, na qual os indivíduos de pele mais escura figuram na base da pirâmide sociorracial, em contraposição àqueles que possuem a pele mais clara, aos

---

[19] Para Oracy Nogueira, ***Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem***, pp. 290 e ss., a discriminação racial no Brasil distingue-se daquela que se verifica nos Estados Unidos, onde uma *gota de sangue* pode determinar a identidade racial do sujeito, de modo que, nessa hipótese, a origem é fator de acentuada relevância, para além das características fenotípicas.

[20] Cfr. Rafael Guerreiro Osório, ***O sistema classificatório de cor ou raça do IBGE***, p.12: "Ou, então, criar-se-ia o novo e esotérico problema de se definir qual a percentagem de ascendência africana que permitiria o enquadramento de uma pessoa como negra. Também não valeria a pena empregar algo como uma escala Pantone para identificar a cor da pele: ter-se-ia inúmeras gradações de cores completamente desprovidas de significado sociológico: em que, para todos os efeitos, algo como um "marrom escuro" se distinguiria de um preto? Ambos seriam objetos potenciais do mesmo preconceito."

quais é reservado *status* de superioridade[21]. Ou seja, quanto mais *desviante* do *padrão fenotípico hegemônico*, maior a potencialidade de o indivíduo sofrer discriminação racial.

Importa ressaltar que, embora não sejam de todo irrelevantes para a constituição do sentimento de pertença do indivíduo, não são as experiências ou as características físicas dos ascendentes dos candidatos cotistas que devem ser levadas em consideração. Em primeiro lugar, porque abriria espaço para excessivo subjetivismo, ao se permitir a invocação ilimitada de toda uma ancestralidade – muitas vezes não demonstrada, e que, no Brasil, devido ao intenso processo de miscigenação, não seria factível. É que, se todos possuem alguma proveniência negra, o critério da ascendência resultaria na aplicação indistinta das cotas raciais para todas as pessoas, tornando a política pública completamente infundada. Em segundo lugar, porque, nos casos em que predomina o preconceito racial de marca, importa a imagem da própria pessoa, não sendo sua ancestralidade, por si só, determinante para que sofra discriminação racial. Em outras palavras, assim como o argumento da existência de ascendente branco não livra pessoas negras de serem vítimas de racismo, a simples alegação de ascendência negra não torna indivíduos brancos mais vulneráveis ao racismo, não devendo, portanto, servir de fundamento para concessão do direito às cotas raciais. Trocando em miúdos, se no Brasil o racismo, por suas peculiaridades, não dá chance ao negro de recorrer à sua ascendência branca, eventual ascendência negra também não

---

[21] Carlos Moore, ***Racismo e Sociedade***, p. 260, denomina de sistema pigmentocrático e fenotipofóbico a estrutura em que diferenciações de tons de pele, texturas de cabelo, forma dos lábios e nariz vão ser determinantes na alocação do *status* coletivo e individual dos sujeitos na sociedade. Para o autor, p. 277, há uma ordem hierárquica que funciona a partir de dois polos que se excluem, e entre eles existe uma grande variedade de *identidades flutuantes*, *nebulosas e desconexas*, que se referenciam a partir do segmento considerado *racialmente superior*.

pode justificar a aprovação de pessoas brancas pelas cotas raciais.

Diante do que foi até aqui exposto, o critério a ser considerado para se verificar se o candidato às cotas raciais é destinatário da medida afirmativa deve ser, exclusivamente, o fenótipo do próprio indivíduo. Se o fenótipo é o fator que, socialmente, determina o racismo – resultando na exclusão social da população negra – também este deve ser o critério para a definição dos destinatários das ações afirmativas de cunho racial.

Na realidade brasileira, em virtude do processo de miscigenação – impulsionado pelo *estupro colonial* e pela *política de embranquecimento* da população –, a categoria pardo é o ponto de maior discussão entre pesquisadores e movimentos sociais. Há estudiosos que entendem que os pardos estariam situados em posição intermediária entre os pretos e os brancos[22]. Isso porque os pardos sofreriam menos discriminação racial do que os pretos, embora ambos estejam classificados na categoria negro, segundo o critério raça/cor estabelecido pelo IBGE.

Habitualmente, nota-se verdadeira confusão nos pedidos e decisões judiciais sobre cotas raciais. Muitos candidatos argumentam judicialmente que, embora não sejam negros, são pardos e, portanto, beneficiários das cotas raciais. A compreensão do objetivo essencial das ações afirmativas raciais permite concluir que, se refutam a condição de negro, tais candidatos também não deveriam pleitear o *status* de cotistas. É que, quando um candidato afirma "não sou negro, mas sou pardo", significa dizer que não se reconhece como negro, embora acredite haver na categoria pardo uma brecha para sua aprovação pelo sistema de cotas. Vale-se, nessas

---

[22] Cfr. Rafael Guerreiro Osório, O sistema classificatório de cor ou raça do IBGE, p.13.

circunstâncias, unicamente do elemento cor da pele (parda) que, por si só, não resulta na sua percepção social como negro. Independente das críticas que podem ser postas à classificação estabelecida pelo IBGE, as cotas raciais destinam-se aos *pardos negros* e não aos *pardos socialmente brancos*, conclusão que demanda a observação da cor da pele associada às demais marcas ou características que, em conjunto, atribuem ao sujeito a *aparência racial* negra.

Nada obstante, admite-se que pode haver fronteiras fluidas na percepção social da raça do indivíduo – e, portanto, na heteroidentifiação a ser realizada pela comissão de verificação –, notadamente no caso dos pardos claros, limítrofes entre as categorias negro e branco. Assim como toda decisão humana, há graus de subjetivismo na heteroidentificação racial, mesmo porque não se pode falar em identificação racial precisa, matemática. Essas, no entanto, são circunstâncias pontuais, sendo que a própria instituição das comissões de verificação já ilide grande parte das falsidades evidentes – antes tão corriqueiras –, em que os candidatos são, de modo inquestionável, socialmente brancos. De todo modo, entende-se que parcela significativa das dúvidas podem ser afastadas a partir da análise do conjunto de características físicas dos candidatos – em especial, a cor da pele –, cotejadas nos contextos relacionais locais.

Em termos simples, as cotas raciais – como medida de justiça distributiva voltada para a neutralização de iniquidades raciais persistentes na sociedade brasileira – devem ter aplicabilidade restrita às potenciais vítimas diretas do racismo e da discriminação racial. E para tanto, os membros das comissões de verificação, diante de um candidato cotista, devem se perguntar se este apresenta um conjunto de características fenotípicas que permitam considerá-lo como negro, no contexto local.

De fato, o contexto sociorracial local pode se revelar decisivo para fins de determinação da pertença racial dos indivíduos. Isso porque a formação étnico-racial da população brasileira se deu conforme a história de cada região e/ou Estado, impactando de modo relevante na distribuição da diversidade fenotípica das pessoas pelo País. Sob essa perspectiva, um indivíduo considerado negro no extremo sul do Brasil – região em que a população negra é reduzida e não apresenta a mesma variabilidade fenotípica que em outros Estados da Federação – pode não o ser no contexto sociorracial nordestino, por exemplo. Em observância a tais peculiaridades, é recomendável que os componentes das comissões de verificação – em especial aqueles que não sejam representantes do poder público – sejam oriundos de movimentos sociais com notória representatividade local.

b) A autodeclaração não é absoluta

O critério da autoidentificação tem sido considerado como o mais adequado para determinação da pertença racial do indivíduo – particularmente no contexto jurídico-político de Estados Democráticos de Direito – o que, conforme será visto, não o torna absoluto e impassível de verificação por terceiros.

A Comissão para a Eliminação da Discriminação Racial – órgão ao qual incumbe a interpretação e fiscalização do cumprimento da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CIERD) – entende que, salvo sob justificação em contrário, a definição da pertença de um indivíduo a determinada raça, etnia ou outra característica referente à identidade dos sujeitos deve se basear na autoidentificação. Para os membros da Comissão, tal

método impediria que se excluísse da proteção jurídico-política grupos étnicos não reconhecidos pelo Estado.

O Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) também prevê a autodeclaração, referindo-se à população negra como "o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga".

Da mesma forma, como aponta a Nota Técnica nº 43/2015 da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), a autodeclaração é utilizada para a coleta de informações no quesito raça/cor do IBGE.

Seguindo lógica semelhante, a Lei nº 12.990, de 2014, estabelece, no seu artigo 2º, *caput*, que poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos, no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor/raça utilizado pelo IBGE.

Portanto, à primeira vista, a autodeclaração seria condição suficiente para a inserção do candidato na lista dos cotistas, o que não permite concluir pela desnecessidade de métodos de verificação da autodeclaração, até mesmo como forma de atender à disciplina do parágrafo único do mesmo artigo. Este prevê sanções em caso de falsidade da autodeclaração, embora não estabeleça mecanismos de controle. A regra estatuída evidencia que, embora seja condição fundamental e preliminar para determinar o direito a concorrer pelas cotas, a autodeclaração racial não é absoluta, vez que pode estar eivada de falsidade, como qualquer outra forma de declaração.

O critério da autodeclaração também foi historicamente reconhecido e pleiteado pelo movimento negro, como modo de valorização identitária da população negra, cujo

processo de embranquecimento – promovido pelo Estado brasileiro e por vertentes da ciência, notadamente no final do século XIX e início do século XX – teve como um de seus efeitos a autorrejeição e a negação de sua identidade negra. Ocorre que, nos termos pleiteados pelo movimento negro, a autodeclaração racial vinha sendo proferida em contexto desinteressado, realidade que não persiste nos dias atuais, em que se autodeclarar negro pode implicar benefícios jurídico-políticos relevantes, inclusive afetos ao acesso a *bens escassos*.

Por conseguinte, embora se deva reconhecer a importância da autodeclaração racial – já que pode corresponder ao genuíno sentimento de pertença do sujeito, e até mesmo revelar sua postura política diante do racismo –, para fins de acesso às cotas raciais, esta não goza de presunção absoluta de veracidade. Decerto que a autoidentificação é fator importante na construção da identidade racial do indivíduo, revelando a forma como este se percebe e se define para a sociedade. No entanto, a autoatribuição não adquire verdadeiro sentido nas relações sociorraciais se completamente dissociada da heteroatribuição. É que as restrições jurídico-políticas e sociais que se impõem em função da raça dizem mais respeito a como as pessoas são percebidas e classificadas racialmente pela sociedade do que à autoidentificação racial, isoladamente considerada. Logo, o fato de um indivíduo branco autodeclarar-se negro não fará com que, unicamente a partir da sua autodeclaração, passe a ser percebido socialmente como tal e, consequentemente, deixe de gozar dos privilégios que a cor da sua pele (branca) lhe outorga, numa sociedade racialmente hierarquizada. Do mesmo modo, uma pessoa negra que se autodeclare branca não deixará, em virtude de sua autodeclaração, de ser socialmente percebida como negra e, por conseguinte, submetida aos efeitos do racismo.

Nesse sentido, se o objetivo da política pública em comento é a inserção de pessoas negras a partir do incremento de sua representatividade em determinados espaços de poder, a autodeclaração deve ser complementada por mecanismos heterônomos de verificação, de modo a garantir o alcance dos fins almejados. Assim, a autoatribuição deve ser o critério primordial de identificação racial do indivíduo, especialmente com os objetivos de fortalecer a diversidade e o reconhecimento do direito à diferença, bem como de evitar arbitrariedades de identificações externas que tenham o propósito de discriminação rácica. Nada obstante, não há empecilho à verificação posterior da autodeclaração, sendo mesmo imprescindível nas hipóteses de políticas públicas de ação afirmativa.

A autodeclaração figura, então, como critério *a priori* de identificação racial, o que quer dizer que sem ela não há de se falar – para fins de benefício pelas cotas raciais – em mecanismos de heteroatribuição. Dito de outro modo, a autodeclaração é *conditio sine qua non* para a configuração da expectativa de direito de concorrência às vagas reservadas e, ao mesmo tempo, para a submissão do candidato à verificação da condição racial autodeclarada. Deve, pois, ser considerada como o primeiro passo num sistema misto de atribuição de pertença racial, com posterior verificação de sua veracidade.

É nesse sentido que o Ministério Público e os tribunais brasileiros têm decidido que a autodeclaração – embora seja o critério prevalente de atribuição racial dos indivíduos – não se reveste de caráter absoluto, podendo ser submetida à verificação, notadamente diante das inúmeras falsidades identificadas casuisticamente. O STF, no julgamento da ADPF nº 186, pronunciou-se especificamente sobre a legitimidade do sistema misto de identificação racial. Também no recente julgamento da ADC nº 41, o STF abordou o tema, fixando a

seguinte tese de julgamento: "É constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa".

2.2. Quem deve fiscalizar as cotas raciais?

Mais do que mera autorização ou legitimidade da utilização de critérios subsidiários de heteroidentificação, defende-se aqui a imprescindibilidade de tais mecanismos de fiscalização – cuja responsabilidade recai, a princípio, sobre a Administração Pública. Embora a jurisprudência brasileira tenha evoluído no sentido de considerar *legítima* a instituição de comissões de verificação da autodeclaração racial, não estabeleceu a fiscalização do sistema de cotas raciais como uma obrigação da Administração Pública. De fato, tanto a ADPF nº 186-2 quanto a ADC nº 41 firmaram entendimento segundo o qual mecanismos subsidiários de hetoroidentificação racial são *autorizados* no âmbito do sistema de cotas.

Entretanto, defende-se neste estudo não apenas a possibilidade, mas o dever de fiscalização das autodeclarações raciais, tanto para o acesso às universidades públicas quanto para os concursos públicos. Nesse sentido foi o voto-vogal do ministro Edson Fachin que, na ADC em comento, acompanhou o voto do relator para julgar procedente o pedido, dando interpretação conforme a Constituição ao artigo 2º, *caput* e parágrafo único, da nº Lei 12.990/2014, para assentar a "necessidade de estabelecimento de mecanismos de controle

de fraudes nas autodeclarações dos candidatos nos concursos públicos federais".

Em âmbito federal – diante do advento da Portaria nº 4 de 6 de abril de 2018, da Secretaria de Gestão de Pessoas, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão –, a diferença entre a mera autorização e a afirmação da necessidade de mecanismos de fiscalização da autodeclaração racial (ao menos nos concursos públicos) pode não assumir tanta relevância. No entanto, ainda que a Lei nº 12.990 não alcance os demais entes da federação – tampouco explicitamente as universidades, no que se refere ao acesso do corpo discente – a afirmação, pela Corte Suprema, da necessidade de adoção de mecanismos de controle das fraudes certamente surtiria efeitos nas universidades e nos Estados e Municípios que, por legislação própria, adotem cotas raciais nos seus concursos públicos.

Com efeito, se a interpretação do STF não tivesse se limitado a evidenciar a mera possibilidade, mas reconhecido a efetiva obrigatoriedade de a Administração Pública fiscalizar o sistema de cotas raciais nos seus certames, os demais entes federativos seriam impelidos a fazê-lo, garantindo a efetividade e reais objetivos das ações afirmativas raciais.

a) A Administração Pública como responsável direta

Nas linhas acima, já se antecipou, ao menos parcialmente, a resposta a essa questão. A fiscalização do sistema de cotas raciais cabe à Administração Pública responsável pela realização do certame – incluindo as universidades, no caso de acesso ao ensino superior. Se é a Administração Pública que institui as normas editalícias que estabelecem as condições a serem demonstradas pelos

candidatos, a esta cabe a verificação do efetivo atendimento dessas exigências.

Nessa linha de intelecção, quando acolhe as autodeclarações raciais – dotadas de relativa presunção de veracidade – sem qualquer mecanismo de fiscalização, a Administração Pública convalida, por ato administrativo, as informações prestadas, tornando-se também, ao menos mediatamente, responsável por seu conteúdo e seus efeitos. Sob essa ótica, pergunta-se: como pode a Administração Pública validar a autodeclaração emitida, confirmando sua veracidade – e, portanto, ratificando o preenchimento, por parte do candidato, da condição exigida pelo edital –, sem qualquer tipo de verificação? Assim como as demais condições exigidas pelas normas editalícias, também a condição de negro do candidato deve ser verificada pela Administração Pública. Caso contrário, põe-se em risco o interesse público e a própria finalidade da política afirmativa racial, ao validar ato que pode estar eivado de falsidade.

Nesse ponto, importa ressaltar que o fato de a legislação não estabelecer, explicitamente, quais os mecanismos de fiscalização que devem ser utilizados, não exime a Administração Pública do seu dever fiscalizatório. A Lei nº 12.990/2014, conforme já mencionado, prevê que “na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis”. Não faria qualquer sentido atribuir caráter absoluto à autodeclaração diante da previsão legal de penalidades àqueles que falsamente se autodeclarem negros. O teor desse dispositivo legal confirma que o legislador atribuiu à autodeclaração racial mera presunção relativa de veracidade,

razão pela qual se antecipou à Administração Pública no que diz respeito à previsão de sanções nas hipóteses de falsidade. Cabe, então, ao ente promotor do concurso público ou seleção especificar, a partir das normas editalícias, o procedimento a ser adotado para cumprir tal finalidade legislativa.

Ademais, a Administração Pública é o único ente que detém, durante o certame, os dados necessários para realizar a fiscalização. Efetivamente, somente o ente público responsável pelo concurso possui acesso à imagem dos candidatos autodeclarados negros, a fim de verificar se suas características fenotípicas correspondem à *aparência racial* declarada.

Nessa linha de entendimento, a Administração Pública tem o dever/poder de fiscalização do sistema de cotas nos seus concursos públicos e seleções (inclusive vestibulares), não lhe sendo facultado transferir essa obrigação ao cidadão. Essa afirmação é relevante, na medida em que, na prática, determinados entes têm se limitado a verificar a autodeclaração racial apenas dos candidatos *denunciados* por fraude. Ora, como o cidadão comum terá acesso à imagem de todos os candidatos cotistas, de modo que possa, a partir desse dado elementar, denunciar eventuais falsidades? Podem ser utilizadas as redes sociais à procura de fotografias, instrumento que, com a sofisticação das estratégias colocadas em prática por fraudadores contumazes, pode não surtir efeito. É que muitos fraudadores têm retirado suas fotos das redes sociais para evitar denúncias. E ainda que não se vislumbrassem tais dificuldades na apuração das fraudes, a Administração Pública não pode impor o ônus fiscalizatório aos particulares.

Nessa senda, não pode a Administração Pública condicionar sua atuação de controle à provocação de candidatos interessados ou de outros órgãos, mesmo porque, para fins de impugnação da autodeclaração racial é necessário

o prévio acesso à imagem dos candidatos inscritos pelas cotas, dados inicialmente acessíveis apenas ao ente público gestor do certame. Além disso, a *verificação condicionada* certamente causaria desigualdade entre candidatos, na medida em que – por ausência de informações públicas sobre as características fenotípicas de todos os inscritos pela lista de cotas –, aqueles que não tivessem suas autodeclarações impugnadas, ainda que falsas, ficariam imunes à fiscalização. Dessa maneira, embora deva ser oportunizado aos demais candidatos, bem como aos órgãos de fiscalização e terceiros interessados, acesso a documentos que permitam a identificação física dos candidatos concorrentes pelo sistema de cotas, a verificação da veracidade das autodeclarações deve se aplicar a todos os cotistas, independentemente de eventual impugnação.

b) Improbidade administrativa por omissão na fiscalização

A omissão na fiscalização do sistema de cotas por parte dos agentes públicos, além de configurar ato de improbidade administrativa por violação de princípio, caracteriza explícito desvio de finalidade, que ocorre nas hipóteses em que o ato administrativo – no caso, aprovação de candidato e nomeação de servidor público – é praticado em descompasso com os objetivos estabelecidos pelo legislador, constituindo, assim, violação ideológica da lei.

Aos agentes públicos é imposto o dever jurídico de observância dos princípios que regem a Administração Pública, especialmente – por força do disposto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal – a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Nos termos do art. 11 da Lei nº 8.429/1992, "constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os

deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência (...) e V - frustrar a licitude de concurso público (...)".

Estabelecidas tais premissas, ressalte-se que, diante da omissão da Administração Pública no seu dever fiscalizatório, devem ser acionados os órgãos de controle, a exemplo do Ministério Público. Em consonância com esse entendimento, e a partir da necessidade de alinhamento da atuação ministerial nessa seara, o Conselho Nacional do Ministério Público expediu a Recomendação nº 41/2016, de 09 de agosto de 2016, que define parâmetros para a correta implementação da política de cotas étnico-raciais, consagrando que cabe ao órgão ministerial a devida fiscalização de eventuais fraudes na realização de tais certames. Por conseguinte, além da responsabilização do ente público por sua omissão violadora do interesse público, o Ministério Público pode ajuizar ação civil pública para regularização da lisura do certame, garantindo a eficácia das cotas raciais.

É preciso pontuar, no entanto, que, em geral, tanto os membros do Ministério Público, quanto os magistrados – diante da especificidade e complexidade do tema, além da efetiva falta de interesse, em muitos casos, na concretização da política pública em questão – ainda não se assenhoraram dos conhecimentos necessários para assegurar a fiscalização do sistema de cotas como verdadeiro direito à (dever de) proteção contra as falsidades.

Ainda nesse tópico, não se pode deixar de recordar que, em linhas gerais, a legislação estabelece um período inicial de dez anos para a implementação das cotas raciais. A ausência de fiscalização significa que se está perdendo tempo de efetiva concretização dessas medidas de reparação. Ao fim do período,

a persistir a ocupação impune, por candidatos brancos, das vagas reservadas, a constatação do insignificante ou reduzido incremento de pessoas negras no serviço público e/ou nas universidades – em especial nos cursos considerados de maior prestígio – será o pretexto perfeito para aqueles que defendem o fim das cotas raciais.

c) A importância do controle social

A postura omissiva da Administração Pública no seu dever fiscalizatório e a constante ausência de compromisso do sistema de justiça brasileiro com a temática tornam ainda mais necessário o controle social das cotas raciais.

O controle social revela-se de fundamental importância, não apenas para impulsionar a efetiva atuação fiscalizatória por parte dos entes públicos, mas para fins de monitoramento das decisões das comissões de verificação. Não é incomum que as próprias comissões de verificação não exerçam a contento seu papel. Daí a importância do controle social no que diz respeito ao procedimento de heteroidentificação, o que também pode ser garantido por meio da participação efetiva de cidadãos na composição das comissões, assunto que será aprofundado linhas adiante.

Assim sendo, embora não caiba ao cidadão a obrigação de fiscalizar o sistema de cotas, é imperioso que haja transparência no procedimento de verificação por parte da Administração Pública, que deve disponibilizar as informações necessárias para o exercício do controle social das decisões.

A verificação das características fenotípicas deve ser realizada obrigatoriamente com a presença do candidato, permitindo-se, em obediência ao princípio da publicidade dos atos administrativos, a participação de terceiros na sessão de hetoroidentificação, e, ainda, o acesso às imagens registradas.

3. Como?

Esse segundo questionamento diz respeito aos métodos e procedimentos a serem observados na tarefa de fiscalização do sistema de cotas raciais. Tais elementos são de fundamental importância para o atendimento das premissas tratadas acima, sendo que os meios utilizados para a consecução da verificação da autodeclaração racial devem ser adequados para garantir os objetivos das ações afirmativas raciais.

Mesmo antes da edição da Lei nº 12.990, de 2014 – em decorrência especialmente das cotas raciais para acesso ao ensino superior –, já era possível observar a adoção, embora em menor escala, de mecanismos de controle da autodeclaração racial. A Universidade Federal do Paraná, como uma das pioneiras na adoção de sistema heterônomo de validação da autodeclaração racial, teve suas regras judicialmente questionadas inúmeras vezes. Portanto, o Judiciário, muito antes da lei de cotas nos concursos públicos, já havia sido instado a se manifestar sobre a constitucionalidade/legalidade de tais medidas fiscalizatórias, podendo-se observar algumas importantes tendências para a definição de diretrizes.

Em consonância com o entendimento jurisprudencial formado e com a atuação fiscalizatória do Ministério Público, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão expediu – em atendimento a recomendação do Ministério Público Federal – a Orientação Normativa nº 03, de 1º de agosto de 2016, que estabeleceu alguns parâmetros para a aferição da veracidade da informação prestada por candidatos autodeclarados pretos ou pardos, para os fins previstos na Lei nº 12.990/2014. Dentre as linhas orientadoras, o documento dispunha que os editais de concurso público para provimento

de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União deveriam, dentre outros aspectos, "prever e detalhar os métodos de verificação da veracidade da autodeclaração, com a indicação de comissão designada para tal fim, com competência deliberativa".

3.1. As comissões de verificação

As comissões de verificação vêm se consolidando, no Brasil, como mecanismo mais apropriado de verificação da autodeclaração racial, nos concursos públicos e universidades que adotam cotas raciais. Trata-se de um órgão colegiado – instituído especificamente para essa finalidade –, responsável por realizar o procedimento de heteroatribuição, deliberando sobre a veracidade da autodeclaração racial.

Entende-se que um órgão colegiado – mormente se observados determinados elementos em sua formação – possui mais legitimidade do que um único julgador para confirmar a autoatribuição racial prestada por um indivíduo. Daí porque diversas decisões judiciais têm estabelecido que o Poder Judiciário – mesmo em julgamentos colegiados – não deve adentrar no mérito do ato administrativo emanado das comissões de verificação, limitando-se, quando for o caso, a invalidá-lo.

3.2. Composição das comissões

As Recomendações expedidas pelo Grupo de Atuação Especial de Proteção dos Direitos Humanos e Combate à Discriminação (GEDHDIS) do Ministério Público do Estado da

Bahia[23], em sede de fiscalização das cotas raciais – notadamente, em concursos públicos – têm abordado, dentre outros elementos, a composição das comissões de verificação.

De acordo com as mencionadas recomendações, alguns fatores relacionados à composição das comissões imprimem maior legitimidade às suas decisões, em especial: a diversidade, a naturalidade e a participação majoritária dos movimentos sociais.

Primeiramente, busca-se que as decisões das comissões reflitam – tanto quanto possível – a percepção da sociedade em que estão inseridas. Desse modo, a diversidade de seus membros – principalmente racial e de gênero – é fator fundamental, que traduz um quadro representativo do contexto social em questão.

Sob essa ótica, também a naturalidade dos seus integrantes – embora não seja condição imperativa para todos os componentes –, merece consideração. Ninguém duvida que, em função das peculiaridades regionais e locais – associadas ao processo histórico e à consequente composição racial da população –, pode haver diferenças nas relações sociorraciais e, portanto, na atribuição de pertença racial das pessoas. Pode-

[23] A Recomendação nº 02, de 14 de março de 2016, foi a primeira dessa natureza, tendo sido expedida para todas as Secretarias do Município de Salvador e do Estado da Bahia. O documento – que trouxe parâmetros para a verificação da autodeclaração racial nos editais de concursos públicos e processos seletivos para provimento de pessoal no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta Estadual e Municipal – foi apresentado aos membros do Grupo de Enfrentamento ao Racismo, da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, do Conselho Nacional do Ministério Público, e replicada em outros Ministérios Públicos. Destaca-se o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios que replicou o documento para recomendar que o Tribunal de Justiça do DFT, no concurso para provimento de cargos de servidores, revogasse a homologação do resultado final, instituindo comissão de verificação da autodeclaração racial, o que foi devidamente acatado. Ressalte-se que o Estado da Bahia e o Município de Salvador não possuem normativa nesse sentido. Nada obstante, o Município de Salvador tem aplicado a Recomendação nº 2 a todos os seus concursos públicos, instituindo comissões de verificação, nos termos orientados no documento.

se dizer que "uma coisa é ser negro na Bahia, outra, é ser negro no Rio Grande do Sul". Daí a relevância da naturalidade – noção que, no entanto, não deve ser compreendida em termos absolutos. O que efetivamente importa é a vivência do indivíduo naquela sociedade e não exatamente o local do seu nascimento. Isso porque muitas pessoas nasceram em locais onde pouco viveram e, por esse motivo, podem não compartilhar das mesmas experiências e percepções sociais daquela sociedade. O que se pretende evitar é que comissões previamente estabelecidas, completamente desassociadas do contexto local, sejam responsáveis por aferir a veracidade das autodeclarações raciais. Não se trata de mera especulação, mas de realidade que tem sido constatada, principalmente nos certames em que são contratadas empresas especializadas na organização e realização de concursos públicos.

Também tem sido recomendada pelo Ministério Público do Estado da Bahia a presença majoritária de representantes dos movimentos negros nas comissões, orientação que explora três pontos essenciais: representatividade, conhecimento sobre a temática e controle social.

Sabe-se que a implementação das cotas raciais, no Brasil, é resultado de pleitos históricos dos movimentos negros e não de atos de benevolência dos poderes públicos. Sob essa perspectiva, a participação de pessoas oriundas dos movimentos negros amplia o fator representatividade e possibilita que as deliberações da comissão expressem também as aspirações e demandas de grupos particularmente engajados na promoção da igualdade racial. Ademais, não se pode negar que a militância nos movimentos negros propicia expressivo acúmulo de conhecimentos sobre relações étnico-raciais, imprescindíveis para a deliberação qualificada da comissão, diante da complexidade de sua tarefa. Por fim,

defende-se, ainda, a composição majoritária por membros dos movimentos negros de modo a intensificar o controle social das decisões da comissão. Não havendo espaço neste artigo para tratar do conceito e dos efeitos do racismo institucional, por ora – e também por todos os argumentos já apresentados no presente tópico –, basta afirmar que não se recomenda que a comissão seja formada apenas por representantes do poder público.

Ainda a respeito da composição das comissões, não se vislumbra argumento plausível para a determinação da presença de profissional de Medicina nos seus quadros, como previsto na Resolução nº 769, de 15 de março de 2017 – que alterou a Resolução nº 719, de 18 de dezembro de 2015 –, do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo[24]. Em se tratando de uma análise de caráter social e não científico, a participação de médicos nas bancas de verificação denota uma concepção *patologizante* da raça, que em nada contribui para os fins almejados pelas ações afirmativas.

3.3. O procedimento de verificação ou heteroidentificação

Embora não seja este o espaço para tecer minúcias a respeito do procedimento a ser adotado pelas comissões de verificação, alguns cuidados indispensáveis precisam ser abordados, para garantia da lisura e eficácia da tarefa a ser desempenhada.

[24] "Artigo 6º - A Comissão prevista no artigo anterior será constituída a cada certame. § 1º - A Comissão de Avaliação será composta por um Juiz de Direito, um Médico e um Assistente Social Judiciário, estes dois últimos do quadro do Tribunal de Justiça, que serão designados pelo Presidente da Comissão do Concurso.

§ 2º - Não havendo médico do Quadro do Tribunal de Justiça na Região Administrativa Judiciária do concurso a Comissão de Avaliação será composta por um Juiz de Direito e dois Assistentes Sociais Judiciários, estes dois últimos do Quadro do Tribunal de Justiça".

O primeiro aspecto fundamental é o critério a ser adotado para verificação da autodeclaração, que, como já dito, deve ser exclusivamente o fenótipo dos candidatos. E, para tanto, a presença destes perante os membros da banca é imprescindível. Não é recomendável a verificação unicamente por meio da análise de fotografias, dada a facilidade com que estas podem ser manipuladas.

Mesmo nas chamadas *entrevistas presenciais*, na prática, têm sido detectadas diferentes tentativas de burlar o sistema de cotas: candidatos que se maquiam e utilizam roupas que cobrem todo o corpo, com exceção do rosto, para ocultar a cor de sua pele; pessoas que raspam os cabelos, passam a usar barba ou turbantes, para modificar sua aparência racial; até mesmo indivíduos que se submetem a bronzeamento artificial antes de se apresentar à banca. Saliente-se que vagas no serviço público e em universidades – especialmente para determinados cargos e cursos –, na realidade brasileira, são bens escassos. E há pessoas dispostas a lançar mão dos mais diversos tipos de artifícios para ocupar essas vagas.

Isso posto, importa ressaltar que, se a verificação da veracidade da autodeclaração racial deve ter por base critérios minimamente objetivos – quais sejam, as características fenotípicas dos candidatos –, o comparecimento perante a comissão é o bastante para a confirmação da pertença racial afirmada.

Isso não significa que os integrantes das bancas devem proceder a uma análise *antropométrica*, de cunho *lombrosiano*, das características físicas dos candidatos, o que estaria até mesmo em desacordo com os fatores determinantes da discriminação racial no contexto brasileiro. Com efeito, não são os dados antropométricos de um indivíduo que o tornam potencial alvo de racismo institucional e de práticas

racialmente discriminatórias, mas sim o conjunto de sua *fenotipia* – em especial a cor da pele –, associado ao grupo étnico-racial negro. Sob essa perspectiva, devem ser observados, para fins de motivação da decisão da comissão, três elementos essenciais: a cor da pele (principal fator), a textura dos cabelos e os traços faciais. Desse modo, a fundamentação da decisão não pode ser genérica a ponto de obstaculizar eventual defesa por parte do interessado – a exemplo de algumas decisões que se limitam a afirmar, genericamente, o não atendimento dos requisitos. Doutro lado, a análise e fundamentação antropométrica – como a que se pretendeu realizar no certame do Instituto Federal de Educação do Pará[25] – também não devem ser aplicadas, mesmo porque vexatórias e violadoras da dignidade dos candidatos.

Então, por ocasião da apresentação dos candidatos, os integrantes da banca devem observar a aparência física dos cotistas, associando-a ou não ao grupo étnico-racial negro, independentemente das supostas experiências discriminatórias pretéritas dos candidatos. Isso porque a

---

[25] Recorde-se o Edital de 2016 do concurso público para provimento de cargos técnico-administrativos do Instituto Federal de Educação do Pará (IFPA), que, em seu anexo IV estabelecia, em uma tabela, os padrões avaliativos a serem observados quando da entrevista pela comissão: "1. Pele: 1.1. Melanoderma – cor preta; 1.2. Feoderma – cor parda; 1.3. Leucoderma – cor branca; 2. Nariz: 2.1. Curto/largo/chato (platirrinos); 3. Boca/dentes: 3.1. Lábios grossos; 3.2. Dentes muito alvos e oblíquos; 3.3. Mucosas roxas; 4. Maxilar (Prognatismo): 4.1. Prognatismo saliente a acentuado; 5. Crânio: 5.1 Crânio dolicocélio < 74,9 (largo 4/5 do comp.); 6. Face: 6.1. Testa estreita e comprida nas fontes; 7. Cabelo: 7.1. Crespos ou encarapinhados; 8. Barba: 8.1. Barba pouco abundante; 9. Arcos Zigomáticos: 9.1. Proeminentes ou salientes". O formulário trazia, ainda, as seguintes explicações: "1. No quesito cor de pele serão válidos os seguintes procedimentos: a) Caso a compatibilidade de cor PRETA ou PARDA ocorra na avaliação dos 3 membros, todos os outros critérios são desconsiderados acatando a autodeclaração do candidato; b) Caso a compatibilidade de cor BRANCA ocorra na avaliação dos 3 membros, passa-se a avaliar os demais critérios constantes nos itens 2 a 9. A autodeclaração será acatada se atender o mínimo de 62,5% dos demais critérios de compatibilidade. 2. Cada item compatível de 2 a 9 equivale a 12,5% da pontuação na tabela". O Instituto justificou a adoção de tais critérios, sob o argumento de que visava a atender à já citada Orientação Normativa nº 03, de 1º de agosto de 2016, expedida pelo Ministério do Planejamento. Diante do repúdio de especialistas e da comunidade acadêmica, o documento foi invalidado pelo IFPA.

percepção da vivência de discriminação racial é fator demasiadamente subjetivo, além de contingente. Uma pessoa negra pode acreditar nunca ter sofrido discriminação racial anteriormente, o que não desconfigura suas características fenotípicas, que são o verdadeiro critério para definição de sua pertença racial e, portanto, da sua condição de beneficiária das cotas raciais. A ausência de experiência pretérita de racismo tampouco desvirtua o objetivo de incremento da representatividade de negros no serviço público e nas universidades, nem mesmo garante a inocorrência futura de discriminação racial contra o indivíduo.

Portanto, repita-se, as cotas raciais se destinam às pessoas potencialmente vítimas de racismo/discriminação racial no contexto brasileiro, em razão de sua pertença à população negra. Nessa linha de entendimento, não há motivos para fazer questionamentos sobre eventual discriminação racial sofrida pelos candidatos. Ao menos que estes relatem espontaneamente suas experiências, nas situações em que, eventualmente, as comissões reservam um momento de escuta do candidato – o que, caso ocorra, deve ser oportunizado a todos. Em outras palavras, perguntas que não vão embasar a decisão da comissão, além de despiciendas, podem até mesmo enfraquecer as decisões da banca, tornando-as mais vulneráveis a questionamentos em ações judiciais.

De modo semelhante, questionários sobre fatores que não digam respeito diretamente ao fenótipo do candidato são inidôneos para aferição da veracidade da autodeclaração racial. Assim, perguntas relacionadas à religião, ao relacionamento pessoal com pessoas negras, ou mesmo à participação em movimentos sociais negros não guardam nenhuma relação com o critério objetivo a ser observado pelas comissões de verificação. Por exemplo, um indivíduo negro

que não professa religião afro-brasileira não deixa de portar traços fenotípicos que marcam sua aparência racial e que, desse modo, o tornam sujeito à discriminação racial no Brasil. Daí porque questionários desse tipo são impertinentes e podem até mesmo apresentar caráter discriminatório[26].

Tendo em vista que a raça é uma construção social, a utilização de prova pericial ou relatórios médicos para a comprovação da condição de negro também são impertinentes. Acaso o critério fosse a ascendência ou a composição genética do candidato, a prova pericial poderia ser defensável. Esse ponto pode parecer óbvio, depois das reflexões até aqui apresentadas. No entanto, diversos candidatos têm se utilizado desse tipo de argumento, em ações judiciais, para pleitear o direito a ocupar vagas reservadas para negros, a exemplo de relatórios assinados por dermatologistas, atestando a cor da pele do indivíduo, na maioria dos casos, parda. Mas já se afirmou linhas atrás que a questão não se resume à cor da pele.

Também a prova documental para fins de verificação das características fenotípicas não se mostra suficiente. É comum, no Brasil, que pessoas socialmente brancas sejam

---

[26] O Edital nº 01/2015 PMS, de 18 de agosto de 2015, que tornou pública a realização de concurso público para provimento de vagas e formação de cadastro reserva no cargo de Procurador do Município de Salvador, continha o seguinte questionário sobre o perfil do candidato: “Verificação da condição de candidato negro (preto ou pardo). (...) II – Informações Étnico-Raciais - 1 –Responda as perguntas a seguir (...) C – A maioria de seus amigos é de cor preta ou parda?; D – Você namora ou já namorou uma pessoa da cor preta ou parda; E – a maioria de seus ídolos é de cor preta ou parda? (...) III – Informações Parentais (...) 2 – Qual a religião de seus pais/responsáveis? (...)”. No concurso para provimento de cargos de Agente da Polícia Federal (Edital nº 08/2015 DPG/DPF) – gerido pela CESPE/CEBRASPE, e que adotou análise fotográfica das características fenotípicas dos candidatos, além do questionário de perfil do candidato –, houve ajuizamento de ação coletiva pelo Ministério Público Federal, requerendo convocação de todos os candidatos cotistas para verificação fenotípica presencial, bem como a anulação do questionário, o que foi deferido no bojo do processo nº 0008535-95.2015.4.02.0000, com decisão proferida em 21 de agosto de 2015.

registradas como pardas quando do seu nascimento, ainda que, na vida adulta não venham a apresentar traços físicos que permitam identificá-las como negras. Ademais, há documentos que indicam a raça do indivíduo a partir de sua autodeclaração, o que recai nas mesmas questões já aventadas acerca da percepção social – e não apenas individual – geradora da discriminação racial.

3.4. As decisões das comissões

A partir do histórico evolutivo da jurisprudência relacionada ao tema – que, neste espaço não poderá ser explorada –, tem se entendido que, para afastar a presunção relativa de veracidade da autodeclaração racial, a decisão da comissão de verificação deve apresentar fundamentação baseada em critérios objetivos capazes de justificar a exclusão do candidato do certame. Os tribunais têm se baseado no art. 50 da Lei nº 9.784, de 1999, que determina que os atos administrativos que negam, limitam ou afetam direitos ou interesses devem ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos.

A decisão da comissão de verificação - independentemente de confirmar ou não a autodeclaração – resulta na emissão de ato administrativo que nega, limita ou afeta direitos e interesses. Imprescindível, portanto, que as decisões da comissão sejam devidamente motivadas, sob pena de serem judicialmente invalidadas. Se o fenótipo é o critério a ser apreciado quando da verificação da veracidade da autodeclaração racial, o ato administrativo que ratifica ou refuta a condição declarada pelo candidato deve apresentar motivação nesse sentido, estabelecendo se o conjunto de características fenotípicas do candidato corresponde às

características fenotípicas de uma pessoa considerada socialmente negra no contexto local em questão.

Ainda neste tópico merece destaque a questão do quórum para as decisões da comissão. Usualmente, os editais vinham exigindo unanimidade nas decisões de não confirmação da autodeclaração racial. A justificativa era que, diante da presunção de veracidade da autodeclaração racial, somente a negativa de todos os membros da comissão seria capaz de resultar na invalidação da autodeclaração. Mais recentemente, a partir das recomendações expedidas pelo GEDHDIS/MP-BA, começou a se consolidar o entendimento de que as decisões devem ser proferidas por maioria. Ora, a exigência de unanimidade militaria a favor de candidato fraudador que, por qualquer motivo, tivesse influência sobre, pelo menos, um dos integrantes da comissão. Assim, bastaria que um dos membros votasse a favor da permanência do candidato para que sua autodeclaração fosse confirmada. Nesse sentido, as decisões por maioria são mais justas e menos corruptíveis do que a exigência de unanimidade. Essa tese foi acolhida, inicialmente, na Resolução nº 170 de 13 de junho de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) – que dispõe sobre a reserva de vagas para negros nos concursos do CNMP e do Ministério Público brasileiro – e, posteriormente, na própria Portaria nº 4 de 6 de abril de 2018 (art. 12).

3.5. As normas editalícias

Ainda a respeito de como deve ser realizada a fiscalização das cotas raciais, é de fundamental importância enfatizar que os editais de concurso ou seleção devem prever expressamente as normas pertinentes à verificação da autodeclaração racial, pontuando o critério adotado

(fenotípico), a formação da comissão e o procedimento a ser utilizado – inclusive fase recursal, prazos, momento da verificação, documentos necessários e sanções aplicáveis.

Não se quer dizer, com isso, que a ausência de normas específicas, quando da primeira publicação do edital seja motivo para recusa ou resistência da Administração Pública em realizar o procedimento de heteroidentificação. Como já se evidenciou, não se trata de mero poder discricionário do gestor, mas de verdadeiro dever fiscalizatório, cuja omissão na consecução frustra os objetivos da política pública de ação afirmativa racial.

Dito isso, vislumbram-se algumas hipóteses. A primeira, na qual o edital já traz em seus dispositivos todas as regras fundamentais pertinentes ao procedimento de heteroidentificação, sem prejuízo de complementações pontuais, como, por exemplo, a posterior publicação dos nomes dos membros da comissão de verificação. Também há a possibilidade de o edital de lançamento do certame apenas prever a existência do procedimento de heteroidentificação, evidenciando, de pronto, o critério fenotípico, mas reservando a publicação das normas específicas sobre o procedimento para momento posterior. Essas duas primeiras hipóteses garantem que os candidatos emitam suas autodeclarações de maneira mais consciente, uma vez que já têm conhecimento que estas serão submetidas a posterior verificação.

A terceira hipótese e que, na prática, ainda tem sido habitual – sobretudo nas universidades e entes federativos em que não há normatização sobre o procedimento de heteroidentificação –, refere-se aos editais que não contêm qualquer dispositivo sobre a fiscalização das cotas raciais, e se limitam a repetir a previsão legal da sanção de exclusão do certame ou do serviço público, no caso de detecção de falsidade da autodeclaração. Defende-se aqui que a omissão

normativa acerca do procedimento de heteroidentificação não exime, antes obriga, o Administrador Público a disciplinar a forma de verificação das autodeclarações raciais nas normas editalícias, sob pena de omissão violadora da política afirmativa racial.

Ora, não há dúvidas de que a ausência de definição explícita em edital acerca do procedimento de verificação da autodeclaração racial cria ambiente profícuo para a prática de fraudes, permitindo o desvio de finalidade da política pública de ação afirmativa. Dessa maneira, ainda que inicialmente não tenha a Administração Pública previsto qualquer mecanismo de fiscalização das cotas raciais no edital, deve manejar os instrumentos necessários para a alteração do edital, no sentido de incluir as regras pertinentes. Para tanto, pode-se recorrer ao usual dispositivo editalício que estabelece que eventuais omissões serão resolvidas pela Administração Pública que, tão logo se dê conta da lacuna normativa existente, não precisa sequer ser provocada para promover os devidos ajustes. Isso porque, de acordo com o princípio da autotutela, a Administração Pública detém o controle da legalidade de seus próprios atos, devendo anulá-los, revogá-los ou modificá-los para adequá-los à lei. Reconhecida a ilegalidade da omissão – por violar o próprio espírito da lei, permitindo o desvio de seus objetivos fundamentais –, vislumbra-se o dever do Poder Público de suprir a referida lacuna.

Em consonância com essa linha de entendimento, recorde-se que a Orientação Normativa nº 03, de 1º de agosto de 2016 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – atualmente revogada pela Portaria nº 4 de 6 de abril de 2018 – disciplinava, no seu artigo 3º, que os concursos públicos federais em andamento que não tivessem previsão de comissão de verificação da veracidade da autodeclaração

deveriam retificar seus editais para atender ao quanto ali determinado.

4. Quando?

Outro fator relevante para a correta e eficaz implementação do sistema de cotas raciais – mas que pouco tem sido abordado – é a tempestividade da verificação da autodeclaração. A realização intempestiva do procedimento de heteroidentificação pode obstaculizar o direito dos candidatos negros de não concorrerem com candidatos brancos na disputa pelas vagas reservadas, regra cuja inobservância se reflete no resultado final do certame, em prejuízo dos verdadeiros beneficiários das cotas raciais.

A verificação da veracidade da autodeclaração se configura como etapa seletiva que pode gerar a eliminação de candidatos do certame. Nessa senda, candidatos efetivamente negros podem ser prejudicados – sendo inclusive excluídos injusta e preliminarmente das fases subsequentes do concurso, ou mesmo de eventual cadastro reserva –, por concorrerem com candidatos que falsamente se autodeclarem negros e, que, portanto, não teriam direito às vagas reservadas.

Não há previsão normativa de um momento específico para a etapa de intervenção da comissão de verificação, sendo que a recente Portaria nº 4 de 6 de abril de 2018 apenas determina que ocorra antes da homologação do resultado do concurso.

Na verdade, a resposta a essa questão, dependerá, *a priori*, da quantidade de fases do concurso, sendo recomendável que a banca ocorra antes da realização das provas, para que o candidato, cuja inscrição nas vagas étnico-raciais tenha sido rejeitada, tenha a oportunidade de participar

pela via da ampla concorrência. Nada obstante, não é o que se tem constatado na prática.

Não sendo realizado no momento ideal – ou seja, no início do concurso, logo após as inscrições –, o procedimento de heteroidentificação deve ocorrer em fase anterior à homologação do certame, mais precisamente entre as provas objetiva e subjetiva, em caso de concursos que contenham essas duas fases de avaliação. Assim, evita-se a exclusão precoce de candidatos negros do grupo de candidatos a terem as provas discursivas corrigidas e, consequentemente, do cadastro reserva a ser formado. Nos processos seletivos de apenas uma fase, a verificação das características étnico-raciais deve ser realizada, antes de qualquer avaliação ou após a divulgação do resultado da prova objetiva e antes da homologação do resultado final.

A intempestividade na realização do procedimento de heteroidentificação traz prejuízos irreparáveis aos candidatos negros, verdadeiros beneficiários do sistema de cotas raciais. O que tem ocorrido, na maioria dos certames, é que, devido às cláusulas de barreira, os candidatos brancos que se autodeclaram falsamente e avançam para as etapas seguintes dos concursos excluem injustamente candidatos negros que teriam avançado caso não estivessem concorrendo com fraudadores. Quando a verificação ocorre, habitualmente ao final do certame, a eliminação dos candidatos que se autodeclararam falsamente não resulta na readmissão dos candidatos negros preliminarmente excluídos na etapa anterior. Tudo isso imputável à recusa da Administração Pública em realizar o procedimento de heteroidentificação no momento correto.

Uma possível solução para os casos em que a verificação se dá ao final do certame – o que é autorizado pela nova Portaria que disciplina a fiscalização das cotas nos

concursos públicos federais – seria a habilitação de todos os candidatos negros que alcancem a pontuação mínima nas fases eliminatórias, com aplicação das cláusulas de barreira somente após o procedimento de heteroidentificação, quando, então, será possível publicar a classificação dos cotistas. De fato, apenas após a verificação estará a Administração Pública efetivamente apta a ratificar as autodeclarações dos candidatos e publicar o resultado da lista de reserva de vagas.

5. Considerações finais

Abordadas as questões fundamentais acerca do direito à (dever de) proteção contra a falsidade de autodeclarações raciais, em sede de considerações finais, não se pode deixar de tecer algumas observações acerca da atual normatização a respeito do tema, cujas bases consagraram parte dos entendimentos que já vinham sendo defendidos pela autora.

A recente Portaria Normativa nº 4, de 6 de abril de 2018, da Secretaria de Gestão de Pessoas, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – que revogou a Orientação Normativa nº 3, de 1º de agosto de 2016 – passou a regulamentar o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Embora tenha aplicação restrita aos concursos públicos federais, o documento tem servido de parâmetro para concursos estaduais e municipais, bem como para universidades.

Diferentemente da Orientação Normativa revogada, a Portaria não se limitou a aspectos gerais da fiscalização das cotas raciais, tendo se ocupado do estabelecimento de normas que garantem maior uniformização do procedimento de

heteroidentificação. Embora não seja este o espaço para esmiuçar o conteúdo, pontos positivos e negativos do instrumento normativo em questão, algumas observações merecem destaque.

Logo no seu artigo 1º – em consonância com o que se defendeu linhas atrás –, a Portaria afirma que o procedimento de heteroidentificação é complementar à autodeclaração, devendo estar previsto nos editais de concursos. Na sequência, o parágrafo único do mesmo dispositivo traz os princípios e diretrizes do procedimento de heteroidentificação, devendo-se destacar, por ora, o princípio da autotutela da legalidade pela administração pública (inciso V) e a garantia da efetividade da ação afirmativa de reserva de vagas (inciso VI), já explorados neste trabalho.

O artigo 2º, § 1º, acertadamente, oportuniza ao candidato que se autodeclara negro a opção de concorrer ou não pelo sistema de reserva de vagas. Recorde-se que um dos argumentos utilizados por pessoas socialmente brancas é o de que, embora não se reconheçam como negras, são pardas e desejam continuar se autodeclarando em conformidade com sua suposta identidade racial. Desse modo, a fixação de duas etapas para o acesso inicial dos candidatos à reserva de vagas, permite que o indivíduo mantenha sua autodeclaração racial – seja porque conforme sua certidão de nascimento, seja porque, de fato, reflete seu sentimento de pertença –, sem automaticamente inseri-lo na lista de candidatos cotistas. Assim, é possível que um candidato socialmente branco se autodeclare pardo, mas, ciente de que não é beneficiário da política pública, opte por não concorrer pelo sistema de reserva de vagas para negros, evitando inclusive a sua submissão à comissão de verificação e, consequentemente, possível exclusão do certame.

O artigo 3º, por sua vez, afirma categoricamente que a autodeclaração goza de presunção relativa de veracidade, devendo ser confirmada mediante procedimento de heteroidentificação (§ 1º). Complementa estabelecendo que tal presunção prevalecerá em caso de dúvida razoável a respeito do fenótipo do candidato, devidamente motivada no parecer da comissão (§ 2º). Decerto que, especialmente diante dos casos ditos *limítrofes*, poderá haver dúvidas por parte dos membros da comissão sobre a confirmação da autodeclaração racial. O dispositivo sob exame fixa regra fundamental, ao afirmar que a dúvida deve dizer respeito ao fenótipo do indivíduo, excluindo a possibilidade de elucubrações dos componentes da banca sobre a ascendência, a classe social ou a experiência discriminatória eventualmente sofrida pelo candidato. No entanto, não se definiu de que modo deve ser suscitada dúvida razoável sobre o fenótipo do candidato, se mediante deliberação da comissão, ou simplesmente em decorrência de decisão por maioria. Sim, porque é possível argumentar que uma decisão da comissão, por maioria de votos, favorável à confirmação da autodeclaração já revelaria uma dúvida razoável sobre o fenótipo do candidato, a exigir, então, motivação fundamentada no parecer da comissão. De todo modo, como já se afirmou, seja pela confirmação – com ou sem dúvida razoável – seja pelo afastamento da autodeclaração racial dos candidatos, as decisões da comissão de verificação devem ser, o tanto quanto possível, fundamentadas para evitar questionamentos judiciais.

Outra importante regra é estabelecida no artigo 6º da Portaria, que reza que o procedimento de heteroidentificação será realizado por comissão criada especificamente para este fim. Ressalte-se, portanto, que tais comissões de verificação não se confundem com outras instâncias – criadas, por exemplo, para o monitoramento dos resultados das ações

afirmativas nas instituições –, mesmo porque devem seguir regras, critério (fenotípico) e procedimentos específicos que garantem a consecução de seus objetivos.

Quanto à composição da comissão, importa, neste espaço, apenas salientar a previsão do critério da diversidade, a partir da distribuição dos membros por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade (artigo 6º, § 4º). No entanto, a forma como foi redigido o dispositivo sob análise, pode gerar a ideia equivocada de que os componentes da banca devem ser de naturalidades distintas. Na verdade, conforme já se argumentou, a naturalidade (ou melhor, a residência ou comprovada experiência de vida) dos membros deve, preferencialmente, corresponder à unidade da federação para a qual se destinam as vagas, dada a relevância dos aspectos regionais sobre as relações sociorraciais e, consequentemente, sobre os efeitos da discriminação racial em cada contexto. Caso contrário, corre-se o risco de as decisões da comissão não corresponderem à *percepção racial* local – ou seja, os candidatos cotistas aprovados não são socialmente reconhecidos como negros pelas pessoas daquela localidade –, o que faz com que política pública tenha seu *efeito multiplicador*[27] mitigado.

No que tange ao sigilo dos nomes dos membros da comissão (artigo 7º, § 1º), verifica-se certa incongruência. O dispositivo parece pretender, a partir do sigilo da identidade, resguardar a segurança e imparcialidade dos avaliadores, que, uma vez conhecidos, podem passar a sofrer assédio por parte

[27] Na ADPF 186, o Ministro Ricardo Lewandowski, em seu voto (p. 29), refere-se à importância do efeito multiplicador, nos seguintes termos: “As ações afirmativas, portanto, encerram também um relevante papel simbólico. Uma criança negra que vê um negro ocupar um lugar de evidência na sociedade projeta-se naquela liderança e alarga o âmbito de possibilidades de seus planos de vida. Há, assim, importante componente psicológico multiplicador da inclusão social nessas políticas”.

dos candidatos antes dos trabalhos de validação. Embora tenha um propósito justificável, o sigilo impede o controle social a respeito de eventual impedimento dos membros da comissão. Note-se que, embora seja prevista a disponibilização dos nomes dos membros, mediante requerimento dos órgãos internos e externos de controle, o mesmo não se garante aos demais candidatos, terceiros interessados, tampouco aos movimentos e organizações sociais. Solução razoável poderia ser a divulgação dos nomes dos avaliadores quando do resultado do procedimento de heteroidentificação, possibilitando-se, dentro do mesmo prazo estabelecido para apresentação de recursos contra as decisões, eventuais impugnações por impedimento dos membros avaliadores.

Já o artigo 8º estabelece que todos os candidatos cotistas devem se submeter ao procedimento de heteroidentificação, ainda que tenham obtido pontuação suficiente para aprovação pela ampla concorrência. Trata-se de medida que confere maior rigor à fiscalização contra as fraudes, inibindo-as. Isso porque o candidato fraudador, ao autodeclarar falsamente sua condição de negro, já burlou as normas do certame e já prejudicou candidatos cotistas, que com ele concorreram injustamente. Deve, portanto, ser excluído do certame, o que apenas será possível se for submetido à comissão de verificação.

Embora seja um dos pontos que ainda merecem maior reflexão, não se trata, *a priori*, de concluir se houve ou não má fé por parte do candidato, mas de confirmar ou não a sua autodeclaração racial. Dito de outro modo, não cabe à comissão de verificação avaliar se houve conduta maliciosa por parte do candidato, mas apenas aferir se sua autodeclaração corresponde às suas características fenotípicas. No entanto, constata-se que algumas decisões judiciais, mesmo julgando pertinente a decisão de não confirmação da autodeclaração

racial por parte da comissão, determina a recondução do candidato à lista da ampla concorrência, invalidando sua exclusão do certame[28]. Decisões dessa natureza podem estimular fraudes ao sistema de cotas, ao afastar a aplicação de sanções. Suponha-se que um candidato branco pretenda, deliberadamente, burlar o sistema de reserva de vagas. Se, detectada a falsidade de sua autodeclaração, a única consequência for a exclusão da lista de cotistas, com permanência na lista de ampla concorrência, o candidato fraudador, em termos práticos, "não tem nada a perder".

---

[28] Foi o que ocorreu, por exemplo, nos Mandados de Segurança nº 0011106-85.2016.8.05.0000; nº 0012615-51.2016.8.05.0001; nº 0012646-71.2016.8.05.0000; nº 0013029-49.2016.8.05.0000; nº 0013018-20.2016.8.05.0000; nº 0015114-08.2016.8.05.0000; nº 0014750-36.2016.8.05.0000, julgados pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. A partir do recebimento de representação de um dos candidatos, foi instaurado, no âmbito do GEDHDIS/MP-BA, procedimento preparatório para apurar irregularidades na fiscalização do sistema de cotas do concurso para o cargo de Procurador do Município de Salvador[28]. No curso do procedimento, foi expedida a Recomendação nº 04/2016, indicando que fosse instituída uma comissão de verificação presencial da autodeclaração racial, o que foi devidamente acatado pela Procuradoria Geral do Município de Salvador. Após a realização das entrevistas presenciais, candidatos excluídos do certame pela Comissão de Verificação ajuizaram mandados de segurança junto ao Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Após diversos adiamentos de sessões de julgamento – nas quais o movimento negro se fez presente na defesa da fiscalização das autodeclarações pelas comissões de verificação –, no dia 27 de abril de 2017, o primeiro caso foi julgado pela Corte. No referido *mandamus*, a impetrante suscitou a ilegalidade do ato administrativo que a excluiu do certame, asseverando que, além de ter se autodeclarado como parda, possui documento oficial que atesta tal condição. No voto do relator, pontuou-se que o escopo da verificação da autodeclaração é "evitar que qualquer pessoa utilize-se do sistema de cotas raciais, indistintamente, desvirtuando, desse modo, o espírito do Estatuto da Igualdade Racial", notadamente o disposto no seu artigo 4º. Citando a ADPF nº 186-2 e precedentes de outros tribunais brasileiros, afirmou-se que a decisão da comissão de verificação mostrou-se evidentemente acertada, ao excluir a candidata do rol de cotistas. Entendeu o Tribunal, no entanto, ser desarrazoado o alijamento da impetrante do certame, tendo em vista que não se demonstrou sua má-fé em se autodeclarar parda, não se podendo presumir a conduta maliciosa. Nesse sentido, a Corte, por maioria de votos, concedeu parcialmente a segurança para garantir a manutenção da candidata no certame, figurando, entretanto, na lista da ampla concorrência, "à míngua de dolo na autodeclaração firmada no ato da inscrição".

Em consonância com o que foi aqui defendido, a Portaria determina, ainda, que o edital deve definir se o procedimento de heteroidentificação será promovido sob a forma presencial ou, excepcionalmente e por decisão motivada, telepresencial (artigo 8º, § 1º). Nesse ponto, enfatize-se que o uso de recurso telepresencial deve ser excepcional e cercado dos devidos cuidados, com utilização de equipamento da própria instituição que promove o concurso, além da presença de, pelo menos, um representante da comissão no local e no momento em que as imagens do candidato estiverem sendo captadas. A título de exemplo, mencione-se situação ocorrida no concurso para servidores do Ministério Público do Estado da Bahia (Edital nº 01/2017). Uma das candidatas cotistas – aprovada em primeiro lugar para o cargo escolhido –, na data agendada para sua verificação presencial, encontrava-se internada em hospital, por ter acabado de dar à luz. A partir de requerimento justificado da candidata, um servidor designado pela comissão se dirigiu ao hospital para viabilizar a realização telepresencial do procedimento de heteroidentificação, acompanhado à distância pelo restante da comissão.

Quanto ao momento da realização do procedimento de heteroidentificação, o artigo 8º, § 1º, reza que "ocorrerá imediatamente antes do curso de formação, quando houver, e da homologação do resultado final do concurso público". Com esse dispositivo, a Portaria chancela a realização de procedimentos intempestivos que, como já afirmou, prejudicam candidatos negros que, caso não estivessem concorrendo com candidatos falsamente autodeclarados negros, poderiam avançar no certame, ou mesmo figurar no cadastro reserva.

Na sequência, o mesmo dispositivo estabelece que "será convocada para o procedimento de heteroidentificação, no

mínimo, a quantidade equivalente a três vezes o número de vagas reservadas às pessoas negras previstas no edital, ou dez candidatos, o que for maior". Embora se estabeleça uma quantidade mínima – e não máxima – de candidatos a serem submetidos à verificação da autodeclaração, qualquer limitação do número de candidatos avaliados pode representar verdadeiro prejuízo ao sistema de cotas. O multiplicador escolhido pela norma parece ser aleatório e pode resultar na disposição do interesse público, traduzido no provimento integral das vagas reservadas e do correspondente cadastro reserva por pessoas negras. Não é despiciendo recordar que as cotas raciais não objetivam destinar um percentual máximo de incremento de pessoas negras em cada certame, e sim, mínimo, razão pela qual a legislação determina que o candidato cotista que obtenha pontuação suficiente para aprovação pela ampla concorrência deve ser nela contabilizado, oportunizando a outro candidato negro a aprovação pelas cotas.

Apesar de se reconhecer que, a depender do concurso ou seleção, haverá um número elevado de candidatos a serem submetidos à comissão de verificação, entende-se aqui que o mais correto seria a avaliação da autodeclaração de todos os cotistas aprovados. Primeiro porque, diante da quantidade de autodeclarações falsas, é possível que não haja nenhum candidato efetivamente negro entre os primeiros colocados na lista de cotas, o que exigiria uma nova convocação para o procedimento de heteroidentifiação, sob pena de as vagas reservadas não serem preenchidas. Em segundo lugar, porque há evidente prejuízo à formação do cadastro reserva. É comum que concursos públicos tenham a validade de seus editais prorrogada, permanecendo válidos por até quatro anos, período em que a quantidade de vagas inicialmente prevista pode sofrer significativo incremento. O que ocorrerá se o

número de vagas reservadas surgidas nesse período ultrapassar a quantidade de candidatos que foram submetidos ao procedimento de heteroidentificação? Não se pode perder de vista que a eliminação do candidato da concorrência pela reserva de vagas resulta, ainda que indiretamente, no reconhecimento de que este ocupava a posição de um candidato negro eliminado indevidamente do certame ou, até mesmo, de candidato branco que poderia ser beneficiado na hipótese de reversão de vagas não preenchidas da lista de cotas para a lista de ampla concorrência. Daí ser mais justa a convocação de todos os candidatos cotistas para o procedimento de heteroidentificação ou, pelo menos, a realização de convocações suplementares, nas hipóteses de eliminação de candidato não negro. A obrigatoriedade dessa medida, entretanto, é afastada pelo parágrafo único do art. 11 da Portaria.

Outra regra que merece destaque é a determinação de que as características fenotípicas a serem consideradas são aquelas apresentadas no momento do procedimento de heteroidentifiação (art. 9º, § 1º), devendo ser desprezados "registros ou documentos pretéritos eventualmente apresentados, inclusive imagem e certidões referentes a confirmação em procedimentos de heteroidentificação realizados em concursos públicos federais, estaduais, distritais e municipais" (art. 9º, § 2º). Inúmeros candidatos vinham se utilizando do argumento de que, por terem sido aprovados como cotistas em concurso anterior, ou, ainda, por terem cursado a universidade na condição de cotistas, não poderiam ter sua autodeclaração afastada pela comissão de verificação. Ocorre que muitas dessas aprovações pretéritas ocorreram sem qualquer procedimento de fiscalização. Logo, permitir a permanência na lista de reserva de vagas mediante tal argumento, seria ratificar omissão anterior do poder público,

premiando mais uma vez o candidato, em detrimento daqueles que efetivamente são beneficiários das cotas raciais. Ademais, ainda que se trate de candidato que tenha tido sua autodeclaração confirmada em procedimento de heteroidentificação de outro certame, esta não deve ser chancelada sem nova avaliação, até mesmo em respeito à já explorada questão do contexto local para fins da percepção social da condição de negro.

A par das observações acima apresentadas, o ponto mais crítico da Portaria é a ausência de elementos que efetivamente garantam a publicidade e o controle social do procedimento de heteroidentificação, conforme previsto no seu art. 1º, parágrafo único, inciso IV. O que se tem verificado, na prática, são restrições infundadas ao acesso a informações essenciais para a concretização do controle social. A começar pela já comentada limitação de acesso aos nomes dos membros da comissão, salvo sob requerimento de órgãos internos e externos de controle, o que impede eventual impugnação pelos cidadãos.

Além disso, há previsão de acesso restrito ao parecer motivado da comissão de verificação acerca das suas deliberações, nos termos do art. 31 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Esse dispositivo deve ser analisado com cautela e não pode justificar o sigilo das informações imprescindíveis para a impugnação das decisões da comissão, em especial, a imagem dos candidatos cotistas e os respectivos pareceres da comissão. Recorde-se que, em conformidade com o § 4º do artigo mencionado, "a restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância".

Tendo o procedimento de heteroidentificação justamente o objetivo de apurar irregularidades, a restrição de acesso à imagem dos candidatos não pode ser invocada, de modo generalizado, pela Administração Pública, sob pena de resultar completamente frustrado o controle social.

Defende-se aqui, portanto, que deve ser permitido o acesso às imagens dos candidatos cotistas para fins de impugnação das decisões da comissão – sem prejuízo de eventual responsabilização por irregular divulgação das informações –, em especial, no caso de confirmações equivocadas. Sob essa perspectiva, dada a complexidade da matéria e até mesmo diante da possibilidade de comissões criadas apenas *pro forma*, candidatos brancos podem ter suas autodeclarações validadas, em evidente prejuízo ao interesse público. Nessa linha de entendimento, o teor do artigo 14, parágrafo único, da Portaria nº 4[29], não pode ser interpretado de forma a impedir o controle social sobre as decisões de confirmação de autodeclarações.

À guisa de conclusão, assevere-se que a abordagem da questão racial, na ordem jurídica brasileira, atravessou diversas etapas, até se iniciar um processo de solidificação do direito à promoção da igualdade racial. Paulatinamente, com raras exceções, a jurisprudência foi se firmando no sentido de reconhecer a legitimidade das comissões de verificação para a validação da autodeclaração racial dos candidatos cotistas.

Entretanto, mais do que mera legitimidade, vislumbra-se a imprescindibilidade desse mecanismo de fiscalização do sistema de reserva de vagas, a figurar, de um lado, como direito à efetividade das cotas raciais e, do outro, como obrigação imposta à Administração Pública, responsável por

[29] "Parágrafo único - Em face de decisão que não confirmar a autodeclaração terá interesse recursal o candidato por ela prejudicado."

proteger o interesse público, diante das fraudes contra a política pública.

De nada adianta proclamar um direito, se não são garantidos meios para protegê-lo de forma eficaz, a não ser que se queira atribuir à dignidade da pessoa humana e ao elenco de direitos fundamentais que dela defluem a qualificação de meras promessas inexigíveis.

A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE COTAS RACIAIS NOS CONCURSOS PÚBLICOS FEDERAIS: ANÁLISES DOS PROCESSOS DE EXECUÇÃO DA AÇÃO AFIRMATIVA

Najara Lima Costa[30]

1. Introdução

O presente artigo tem como objetivo analisar os processos de regulamentação que abrangem a Lei 12.990/14, a qual reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

Nesse sentido, discutiremos a implementação desta política pública, partindo da compreensão de que ela também expressa os desafios que acompanharam políticas semelhantes em outras esferas sociais e regiões do país.

1.1. Raça e racismo institucional no Brasil

a) Raça: um conceito social

Ao iniciarmos uma reflexão acerca das relações raciais no Brasil, é preciso, enquanto um dos fatores fundamentais na atualidade, entendermos os significados conceituais da raça e seu uso pelas ciências humanas.

---

[30]Mestranda em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC (PCHS – UFABC). Cientista Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Foi presidente de comissão de monitoramento e avaliação da política de cotas raciais da Prefeitura de São Paulo na gestão do Prefeito Fernando Haddad.

Conforme nos orienta Kabengele Munanga (2004, p.17), "*Etmologicamente, o conceito de raça veio do italiano razza, que por sua vez veio do latim ratio, que significa sorte, categoria, espécie*" (...). Ainda de acordo com o autor, esse termo possui uma dimensão temporal e espacial, já que por séculos considerou, a partir de uma leitura atrelada, a variabilidade humana, subcategorizações de grupos sociais enquanto biologicamente inferiores:

> A classificação da humanidade em raças hierarquizadas desembocou numa teoria pseudocientífica – a raciologia – que ganhou muito espaço no início do século XX. Na realidade, apesar da máscara científica, a raciologia tinha um discurso mais doutrinário que científico, pois seu discurso serviu mais para justificar e legitimar os sistemas de dominação racial do que como explicação da variabilidade humana. Gradativamente os conteúdos dessa doutrina chamada ciência começaram a sair dos círculos intelectuais e acadêmicos para se difundir no tecido social das populações ocidentais dominantes. Depois foram recuperadas pelos nacionalismos nascentes como o nazismo, para legitimar as exterminações que causaram à humanidade durante a Segunda Guerra Mundial (MUNANGA, 2004, p.22).

Não obstante o avanço da ciência ter permitido findar sobre o conceito biológico das raças humanas no século XX, constata-se, no plano social, sua persistência enquanto (...) "*construção sociológica e uma categoria social de dominação e exclusão*" (MUNANGA, 2004, p.23). Neste trabalho, consideramos a relevância do termo raça enquanto ideia que orienta ações sociais na esfera das relações raciais.

É oportuno dizer que na sociologia, a raça, embora corriqueiramente mal vista por lembrar teorias antropológicas e biológicas de superioridade racial com forte repercussão até o fim do século XIX, possui na atualidade grande importância no entendimento das realidades sociais. Para Edward Telles

(2003), é possível verificar a existência da raça em discursos e práticas sociais e isso nos faz crer que sua presença persiste, ao menos na cabeça das pessoas:

> Embora raça não tenha valor científico nem tampouco exista na natureza, sua ideia é amplamente compreendida. Mesmo que não mais represente diferenças genéticas, a ideia de raça continua a gerar diferenças de comportamento, atitudes e entendimento. Guiados por ideologias de hierarquia e dominação racial, os seres humanos impõem categorias raciais e tratam os outros de acordo com elas. Como resultado, os efeitos desse conceito inventado, longe de serem inimagináveis, tem consequências bastante reais. Em particular, essa ideia leva a ideia de discriminação racial que, por sua vez, aumente as probabilidades de que uma pessoa sofra humilhação, viva na pobreza e acabe morrendo com pouca idade (TELLES, 2003, p. 301).

De modo análogo a tal discussão, Antônio Sergio Guimarães (2003) assinala que a categoria raça possui importante força analítica. Para tanto, o autor destaca que sua utilização é incorporada por meio da interação de indivíduos. O termo raça orienta-se como uma construção social e cabe ao pesquisador (...) "*compreender certas ações objetivamente intencionadas, ou o sentido subjetivo que orienta certas ações sociais*" (GUIMARÃES, 2003, p.31). Destarte, a "noção de raça" conduz comportamentos humanos a partir das práticas sociais, quais, consequentemente, produzem efeitos na convivência, neste sentido, raça nada mais seria que um fator que condiciona nossa vida em sociedade.

Ainda dentro daquilo que se configura enquanto um reconhecimento da ideia de raça, na tentativa de se marcar dinâmicas nas relações sociais, há que se pautar um aspecto fundamental da retomada deste conceito e ressignificação com a luta antirracista no Brasil.

> Uma vez que a conceito de raça se repousa em argumentações que se estruturam no "mundo social" onde desigualdades e discriminações operam pelo marcador da cor, sua retomada pelas ciências sociais diz respeito às orientações sobre sua atuação, nesse sentido, reivindicações de políticas antirracistas tem levado entre suas justificativas o fato das "raças sociais" serem de fato construções sociais, mas que em termos práticos orientam exclusões (GUIMARÃES, 2002, p.52).

Schucman (2010) considera que o debate público sobre o uso do termo raça envolve questões que perpassam a definição do que é ser negro no Brasil e o porquê das políticas ações afirmativas serem necessárias. Em sua análise, a utilização do termo cumpre o papel de um reconhecimento positivo da população negra brasileira, dessa forma, a raça seria então capaz de unificar os negros, fortalecendo-os enquanto sujeitos políticos:

> (...) usar a categoria "raça" na luta antirracista significa dizer que se os negros brasileiros são discriminados por seus traços físicos e pela cor da pele, deve-se pensar em uma articulação política em torno da negritude de forma que as mesmas características, que hoje são objeto de preconceito, sejam ressignificadas positivamente e também fonte de reparação social (SCHUCMAN, 2010, p.49).

A perspectiva apresentada orienta que políticas de reconhecimento de grupos socialmente inferiorizados fortalecem a atuação política, já que não há como construir uma autoimagem positiva quando se é tratado de forma inferiorizada, no tocante a tal aspecto a raça cumpre um papel estratégico de ressignificação e autoafirmação entre os negros.

b) Preconceito de marca e racismo institucional no Brasil

Dentro da compreensão que trata da forma como se processa o preconceito racial, cabe aqui elencar a obra clássica

do sociólogo Oracy Nogueira (1979). Sob um método comparativo entre a realidade brasileira e americana, o autor dispõe que no caso brasileiro o preconceito racial opera pela marca (fenótipo) e se constitui a partir de uma atitude negativa dispensada ao indivíduo negro. Já o preconceito de origem, tal como se apresenta na sociedade americana, se mantém pela ascendência, ainda que não haja no indivíduo traços fenotípicos negróides:

> Considera-se como preconceito racial uma disposição (ou atitude) desfavorável, culturalmente condicionada, em relação aos membros de uma população, aos quais se têm como estigmatizados, seja devido à aparência, seja devido a toda ou parte da ascendência étnica que se lhes atribui ou reconhece. Quando o preconceito de raça se exerce em relação à aparência, isto é, quando toma por pretexto para as suas manifestações, os traços físicos do indivíduo, a fisionomia, os gestos, os sotaques, diz-se que é de marca; quando basta a suposição de que o indivíduo descende de certo grupo étnico, para que sofra as consequências do preconceito, diz-se que é de origem (NOGUEIRA, 1979, p. 79).

Para o autor, o fenótipo no Brasil é definidor da marca racial e também nivela o preconceito enfrentado a depender do grau de traços negróides ou caucasoides que o indivíduo carrega:

> (...) o preconceito racial, tal como aqui se apresenta, não tem o mesmo poder que nos Estados Unidos de dividir a sociedade em dois grupos com consciência própria, como duas castas ou dois sistemas sociais paralelos, em simbiose, porém, impermeáveis um ao outro, apesar de participarem fundamentalmente da mesma cultura. Aqui o preconceito tende, antes, a situar os indivíduos uns em relação aos outros, ao longo de um continuum que vai do extremamente "negroide", de um lado, ao extremamente caucasoide de outro (NOGUEIRA, 1979, p. 199).

Temos aqui, portanto, uma grande elucidação das distinções que compõem mecanismos de estigmatização em distintas sociedades e que, portanto, traduzem suas especificidades. Tendo em vista a interpretação do conceito racismo, Munanga (2004) expõe que este, no uso cotidiano, possui diversos significados, mas que "*Por razões lógicas e ideológicas, o racismo é geralmente abordado a partir da ideia de raça*" (MUNANGA, 2004, p.24). Conforme expõe o autor, o conceito de racismo foi definido na modernidade na década de 1920 sendo uma (...) "*tendência que consiste em considerar que as características intelectuais e morais de um dado grupo são consequências diretas de suas características físicas ou biológicas*" (MUNANGA, 2004, p.24), ou seja, o racismo se apresenta a partir da suposta superioridade racial de alguns grupos em detrimento de outros.

Conforme analisa Luiz Augusto Campos (2017), três abordagens sociológicas se destacam na atualidade sobre as dinâmicas do racismo e este entendimento tornou-se fundamental para o enfrentamento dos obstáculos teóricos e metodológicos dos pesquisadores sobre o tema:

> A primeira delas entende o racismo como um fenômeno enraizado em ideologias, doutrinas ou conjuntos de ideias que atribuem uma inferioridade natural a determinados grupos com origens ou marcas adstritas específicas. Por essa perspectiva, o adjetivo "racista" só pode ser atrelado a práticas que decorrem de concepções ideológicas do que é raça. A segunda abordagem, por seu turno, concede uma precedência causal e semântica às ações, atitudes, práticas ou comportamentos preconceituosos e/ou discriminatórios na reprodução do racismo. Para essa postura analítica, as práticas racistas prescindem de ideologias articuladas e, portanto, as ideias deixam de ser o elemento definidor do racismo. Por fim, a terceira abordagem crê que o racismo teria assumido características mais sistêmicas, institucionais ou estruturais nos dias atuais. Embora práticas e ideologias sejam dimensões importantes do fenômeno, são as estruturas racistas os princípios causais fundamentais que devem ser investigados (CAMPOS, 2017, p.01 e 02).

Cabe expor que as três perspectivas traçadas sobre o racismo remetem-se no primeiro exemplo às crenças, no segundo exemplo às atitudes e, por fim, à sua reprodução institucionalizada, desta forma, é possível compreender que as instituições são espaços importantíssimos para se observar a reprodução e os efeitos do racismo, já que podem limitar o acesso a direitos de determinados grupos sociais.

2. Igualdade material e implementação de ações afirmativas no Brasil

É possível reconhecer que as políticas públicas ganharam notoriedade no Brasil no contexto da redemocratização, ou seja, logo após 1988. Conforme propõe Maria Paula Dallari Bucci (2013), este momento seria um período de ajuste social, qual obteve relevância a partir dos direitos estabelecidos por meio da mais recente Constituição

da República Federativa do Brasil – CRFB. Ainda de acordo com a autora, a Carta Magna ao congregar o Estado Democrático de Direito, traçou a incorporação da democracia no campo das instituições, quais se constituíram enquanto demandas sociais necessárias na nova conjuntura.

Joaquim Barbosa Gomes (2003), elenca que medidas de ação positiva "action positive" garantiram avanços consideráveis rumo à equiparação de direitos em outras nações, tal como exemplo os Estados Unidos[31]. De acordo com o autor, tais práticas seriam um remédio possível para a reversão de injustiças em contextos em que a igualdade formal é insuficiente, ademais, abandonar a postura de neutralidade perante as desigualdades raciais se constitui como um passo grandioso rumo a neutralização dos efeitos das discriminações. Sobre a definição e finalidade das ações afirmativas, o autor assinala a seguinte concepção:

> As ações afirmativas se definem como políticas públicas (e privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física. Na sua compreensão, a igualdade deixa de ser simplesmente um princípio jurídico a ser respeitado por todos, e passa a ser um princípio constitucional a ser alcançado pelo Estado e pela sociedade (GOMES, 2003, p. 21).

Ainda consoante às análises de Gomes, expõem-se que a incorporação da equiparação substancial é fruto do avanço do Estado Social e de Direito, e caminha no rumo à igualdade de oportunidades:

---

[31] Conforme orienta Gomes (2003), no contexto da segunda metade do século XX, os Estados Unidos introduzem medidas de Direito pelo próprio Estado. Para o autor, esta distinta postura representou uma nova atitude perante a grande desigualdade em vigência. Naquele contexto, fatores como o sexo, raça, cor e origem nacional são levados em consideração para traçar políticas públicas antidiscriminatórias (GOMES, 2003, p.26).

> Produto do Estado Social de Direito, a igualdade substancial ou material propugna redobrada atenção por parte do legislador e dos aplicadores do Direito à variedade das situações individuais e de grupo, de modo a impedir que o dogma liberal da igualdade formal impeça ou dificulte a proteção e a defesa dos interesses das pessoas socialmente fragilizadas e desfavorecidas (GOMES, 2003, p.19 e 20).

Nos ditames da nova CRFB à consagração do princípio da igualdade formal, foi ampliado a partir de previsões de um tratamento diferenciado, traçando outras possibilidades de atuação por parte do Estado em contextos onde a igualdade formal é insuficiente[32]. Conforme analisa Sérgio Martins (1996), esta transformação permitiu a possibilidade de efetivação de políticas afirmativas com o propósito de se atingir grupos sociais sistematicamente discriminados:

> Para além da igualdade formal, a Magna Carta estabeleceu no seu texto a possibilidade do tratamento desigual para pessoas ou segmentos historicamente prejudicados nos exercícios de seus direitos fundamentais. Desta forma a Constituição de 1988 inaugurou na tradição constitucional brasileira o reconhecimento da condição de desigualdade material vivida por alguns setores e propõe medidas de proteção que implicam a presença positiva do Estado (MARTINS, 1996, p. 206).

É importante destacar que a conjuntura que se desenha na década de 1990 no Brasil compreende o racismo como um elemento definidor no impedimento da efetivação de diversas oportunidades e do alcance da plena cidadania. É nesta conjuntura, similarmente, o reconhecimento oficial do então presidente Fernando Henrique Cardoso sobre a existência do

---

[32] BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado,1988.

FIQUENE, Giselle Torres. Igualdade material x igualdade formal: uma discussão sobre o sistema de cotas nas universidades brasileiras. In: Revista Digital Simonsen. Rio de Janeiro, n.2, mai. 2015. Disponível em: http://www.simonsen.br/revista-digital/ acesso em 28 de junho de 2018.

racismo no país a partir da decorrência da Marcha Zumbi dos Palmares em 1995, fato que, de acordo com Valter Roberto Silvério (2016), permitiu mudanças sobre (...) *o "processo civilizatório" no Brasil – de um país que se pensava como uma democracia racial para uma nação que reconhece a prática de discriminação racial e de racismo* (...) (SILVÉRIO, 2016, p. 62).

As reivindicações deste período, possíveis por provocações constantes do movimento negro, oportunizaram ainda a sistematização de ações estratégicas dentro do governo federal a partir da criação de um Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra – GTI (SISS, 2003), e favoreceram a atuação do Brasil na III Wold Coference against Racism, Racial Discrimination, Xenofhobia and Related Intolerance, realizada em Duban, na África do Sul em 2001, momento em que o país se compromete a empenhar-se em políticas de promoção da igualdade racial.

> A III Conferência Mundial, que foi um marco na luta anti-racista em escala internacional, teve reflexo interno. Assim, após muita pressão do movimento negro brasileiro, o governo lançou o Programa Nacional de Direitos Humanos II, em 2002, que foi um conjunto de medidas apresentadas na perspectiva de promover direitos da população negra (...) (DOMINGUES, 2005, p. 167).

As experiências possíveis a partir dos acordos assumidos em Durban trouxeram, desde então, impactos consideráveis na realidade brasileira, iniciando um promissor cenário para a luta antirracista, já que é a partir deste momento que o Estado brasileiro incorpora com maior vigor, em sua agenda, medidas diferencialistas, quais traçaram nos anos subsequentes alguns primeiros avanços de políticas afirmativas.

Cabe considerar aqui que, para além dos tratados assinados na Conferência em Durban, a Lei Federal nº

12.288/2010, que compreende o Estatuto da Igualdade Racial, se consolidou posteriormente e como consequência deste contexto. Ainda que aquém do projeto inicial[33], este instrumento legal consagrou-se enquanto relevante na luta antirracista, sendo base para a implementação de muitas outras ações governamentais com foco na população negra:

> Art. 10 Esta Lei institui o Estatuto da Igualdade Racial, destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.

3. A implementação de cotas raciais em serviços públicos

O mercado de trabalho no Brasil é caracterizado por desigualdades de diversas ordens. As disparidades relativas à raça, por exemplo, persistem mesmo depois de anos da implementação das primeiras experiências de políticas de ação afirmativa que melhoraram significativamente o acesso da população negra e de indivíduos com menor poder aquisitivo às universidades públicas. Em levantamento realizado no terceiro trimestre de 2017, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNAD) aponta que a taxa de desocupação da população negra ficou 14,6%, enquanto a da população branca ficou em 9,9%[34].

Segundo Chadarevian (2018), a presença de desequilíbrios com relação à renda e à baixa representatividade da população negra, especialmente em cargos de prestígio e maior remuneração, são aspectos de

---

[33] A Lei que implementa o Estatuto da Igualdade Racial foi aprovada com muitas alterações da proposta inicial. Ver: https://goo.gl/FZxaAZ. Acesso em 30 de junho de 2018.

[34]Informações disponíveis em: https://goo.gl/2XMxpm. Acesso em 06 de fevereiro de 2018.

importantes reflexões quando se considera, num plano geral, as condições desfavoráveis as quais essa população é submetida. Estanislau, Gomor e Naime (2015), ao estabelecerem uma relação entre educação e ocupação, destacam que é preciso se ater à presença do racismo no campo laboral, já que essa questão opera de forma diferente de outras variáveis:

> No caso da educação, por exemplo, quanto maior os anos de estudo dos indivíduos negros e pardos, maior a diferença salarial em relação ao rendimento da população branca. [...] assim, quanto maior a necessidade de qualificação, maior a dificuldade para a população negra competir em condições de igualdade com a população branca (ESTANISLAU; GOMOR; NAIME, 2015, p. 16).

Tendo isso em vista, no âmbito dos serviços públicos, há muito se tem discutido a necessidade de intervenções para que marcadores como raça deixem de operar e gerar desvantagens para grande parte da população brasileira. No entanto, segundo Domingues (2005), somente no início dos anos 2000 surgiram ações dentro da estrutura governamental federal para a inclusão de programas de ações afirmativas. Este autor retoma:

> [...] O Ministério do Desenvolvimento Agrário e o instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) foram os primeiros órgãos do governo federal a institucionalizar um programa de ações afirmativas, em setembro de 2001, seguidos do Ministério da Justiça [...]. O Ministério da Cultura, em agosto de 2002, instituiu um programa de ações afirmativas, adotando cotas de 20% no preenchimento de funções de direção e assessoramento superior e determinando cláusulas de promoção da igualdade nos convênios ou cooperação técnica (DOMINGUES, 2015, p.167).

Essas iniciativas encontram-se no âmbito das disputas junto ao governo federal para a adoção de políticas focalizadas

para a população negra. No entanto, medidas desse tipo só foram tomadas em determinadas áreas quando já era praticamente impossível sustentar a imagem do Brasil enquanto país diverso racialmente se parte da população estava fora de esferas de decisão e poder. Entre diplomatas brasileiros, por exemplo, essa situação gerou, por muitas vezes, grandes constrangimentos ao Itamaraty. Em suma, questionava-se o fato de o Brasil "vender", no contexto de suas relações internacionais, uma imagem de cordialidade entre as raças, ou seja, de um país não racista, ao mesmo tempo em que tinha em seu alto escalão apenas servidores brancos. Esta escandalosa realidade fez com que, no ano de 2002, o Instituto Rio Branco adotasse um programa de ação afirmativa, a fim de refletir entre os quadros diplomáticos uma maior diversidade étnico-racial, segundo afirma Oliveira (2011).

Assim, as ações destacadas acima podem ser consideradas as primeiras expressões efetivas do amplo debate sobre as políticas antirracistas e de inclusão da população negra nos quadros do funcionalismo público. Nos âmbitos estadual e municipal, de acordo com Silva & Silva (2014, p. 11), "*a partir de 2002, quatro estados (Paraná, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) e 43 municípios implementam sistema de reserva de vagas em concursos públicos*."[35] A cidade de São Paulo, município com o maior contingente populacional do país, por sua vez, aprovou cotas raciais para negros nos serviços públicos em 2013, pela Lei nº

---

[35] Em 2014 foi aprovada a Lei Federal nº 12.990 que estabeleceu a reserva de 20% das vagas para negros nos concursos públicos federais no contexto do provimento de cargos efetivos e empregos públicos da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela união. É fundamental elencar que a referida lei cumpre parte do que está posto no Estatuto da Igualdade Federal (Lei nº 12.288/2010), que no capítulo V destaca a implementação de políticas voltadas para a inclusão da população negra no mercado de trabalho enquanto uma das responsabilidades do poder público.

15.939. O governo Federal, neste sentido, efetiva a política de cotas raciais nos certames públicos pela Lei nº 12.990, a partir de 09 de junho de 2014, legislação esta que Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Sobre a execução dessa política e os desafios que desembocaram até mesmo na alteração de sua regulamentação, trataremos a seguir.

3.1. Percursos da implementação da lei de cotas nos serviços públicos federais pela lei nº 12.990/14

A lei nº 12.990 que reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos, foi publicada em 09 de junho de 2014, na gestão da ex-presidente Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores – PT. A fim de traçarmos análises da referida legislação, é necessário, antes de tudo, que avaliemos os direitos a ela tutelados. Nesse sentido, cabe expor que sua disposição inicial versa o seguinte texto:

> Art. 1º Ficam reservadas aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, na forma desta Lei.

No que se refere à definição do público alvo das políticas de cotas raciais em concursos públicos federais, há que se ponderar a demarcação que orienta enquanto destinatários pessoas que se autodeclarem negros para o efeito

do concurso, tal como um critério autoclassificatório já utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:

> Art. 2º Poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Outrossim, ao versar sobre a hipótese de falsidade na autodeclaração, a legislação trata da punição por crime de eventual tentativa de burla. O texto de lei preza ainda pelo direito ao contraditório a ser seguramente usufruído ao candidato inscrito pela reserva de vagas, caso não considerado negro para efeito da política pública:

> Parágrafo único. Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Cabe ressaltar aqui que a lei de cotas nos serviços públicos federais vigorou por mais de dois anos sem qualquer regulamentação precisa sobre os casos que representassem desvio de finalidade, por meio de autodeclaração racial incompatível com a finalidade da ação afirmativa. Não havia até 2014 especificações normatizadas sobre o tal aspecto. Os transtornos causados por esta situação foram inúmeros, já que muitos candidatos, visivelmente brancos, declaravam-se negros para usufruírem do benefício das cotas raciais, situação esta que determinou críticas empenhadas pelo movimento negro à falta de critérios mais rígidos no processo[36]. Mediante

---

[36]Ver: https://goo.gl/2Hnbm2. Acesso em 04 de julho de 2018. https://goo.gl/nY383Q. Acesso em 04 de julho de 2018.

a isso, o governo federal instituiu, já na gestão de Michel Temer, a Orientação Normativa nº03 do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão[37], dispondo regras de aferição da veracidade da autodeclaração racial prestada por candidatos que se inscreviam pelas cotas raciais, quais se norteariam, a partir de então, exclusivamente pelo fenótipo:

> § 1º "As formas e critérios de verificação da veracidade da autodeclaração **deverão considerar, tão somente, os aspectos fenotípicos do candidato**, os quais serão verificados obrigatoriamente com a presença do candidato" (Grifos meus).

Saddy e Santana (2017, p. 648), ao considerarem sobre mecanismos de verificação no caso das cotas raciais em concursos públicos federais, instruem que a (...) *"Orientação Normativa buscou regulamentar, ao menos minimamente, a constituição das comissões de verificação de veracidade no âmbito dos concursos públicos federais*. De acordo com os autores, tais dispositivos, neste primeiro momento, ainda estariam precários na regulamentação, não permeando, por exemplo, o direito ao contraditório e a ampla defesa, tal como posto na própria Lei nº 12.990/14.

No tocante à tal assunto, é possível considerar que, ainda que frágil em alguns aspectos, a Orientação Normativa nº 03 se apresentou como um instrumento relevante na configuração da política citada. O critério fenotípico, ao se apresentar como norteador da política de cotas, produziu maior entendimento sobre a finalidade da política e consequentemente dificultou tentativas de fraudes ao processo.

---

[37] Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Orientação Normativa nº 03, 06 abr. 2018. Diário Oficial da União, Brasília, 01 de agosto de 2016. https://goo.gl/TeJXY5 . Acesso em 02 de julho de 2018.

É pertinente dizer que, embora ações afirmativas para negros nos serviços públicos já fossem políticas realizadas em diversificados contextos no Brasil, a lei nº12.990/14 garantiu o fortalecimento de tais ações na estrutura federal, já que tornou mais abrangente a inserção de negros na estrutura administrativa como um todo. Não obstante, sua implementação possibilitou disputas ajuizadas na argumentação de que a legislação infringia os ditames da Carta Magna. Ressalta-se aqui que os questionamentos sobre a legalidade da política fundavam-se na defesa do mérito, já que as cotas em universidades públicas permitiriam igualdade de condições na concorrência dos certames. No tocante a esta alegação cabe argumentações proferidas em estudos de Rodrigues e Júnior:

> (...) A necessidade de políticas de inclusão e democratização racial deve ser temporária e limitar-se tão somente ao acesso ao ensino superior. (...)
>
> (...) as ações afirmativas, ao mesmo tempo em que concretizam seu propósito como instrumento de promoção da igualdade, valorizam o mérito individual como valor supremo, prevalecendo, assim, os princípios e objetivos da Constituição Federal (...) (RODRIGUES; JÚNIOR, 2013, p.135).

Ao gerar contestações e disputas, a referida legislação passou, tal como se processou no caso das Universidades Públicas[38], por um julgamento no Supremo Tribunal Federal STF, esta foi movida pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB e se referiu a uma Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC, ao passo que foi finalizada em junho de 2017, sendo reconhecida como plenamente

[38] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Diário de Justiça Eletrônico. Brasília, 26 de abr. 2012. Disponível em https://goo.gl/yiFwH6. Acesso em 12 de julho de 2018.

compatível aos ditames da ordem constitucional. O Inteiro Teor do Acordão[39] delimitou tal entendimento sobre a Lei nº 12.990/14, a partir de 03 fundamentos:

> Em primeiro lugar, a desequiparação promovida pela política de ação afirmativa em questão está em consonância com o princípio da isonomia. Ela se funda na necessidade de superar o racismo estrutural e institucional ainda existente na sociedade brasileira (...)
>
> Em segundo lugar, não há violação aos princípios do concurso público e da eficiência. A reserva de vagas para negros não os isenta da aprovação no concurso público. (...)
>
> Em terceiro lugar, a medida observa o princípio da proporcionalidade em sua tríplice dimensão. A existência de uma política de cotas para o acesso de negros à educação superior não torna a reserva de vagas nos quadros da administração pública desnecessária ou desproporcional em sentido estrito. Isso porque: (i) nem todos os cargos e empregos públicos exigem curso superior; (ii) ainda quando haja essa exigência, os beneficiários da ação afirmativa no serviço público podem não ter sido beneficiários das cotas nas universidades públicas; e (iii) mesmo que o concorrente tenha ingressado em curso de ensino superior por meio de cotas, há outros fatores que impedem os negros de competir em pé de igualdade nos concursos públicos, justificando a política de ação afirmativa instituída pela Lei nº 12.990/2014.

A ADC que deferiu, enquanto constitucionais, as cotas em concursos públicos federais, também versou sobre os mecanismos de heterodeclaração enquanto dispositivos subsidiários à autodeclaração racial, a serem exercidos por comissões destinadas a verificar a autodeclaração racial de candidatos inscritos por cotas raciais, a fim de se evitar fraudes no decorrer do processo:

---

[39] Inteiro Teor do Acordão sobre a Ação declaratória de Constitucionalidade – ADC. Ver: https://goo.gl/FN73hL. Acesso em 02 de junho de 2018.

> Ademais, a fim de garantir a efetividade da política em questão, também é constitucional a instituição de mecanismos para evitar fraudes pelos candidatos. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação (e.g., a exigência de autodeclaração presencial perante a comissão do concurso), desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa.

Cabe dizer que a segurança jurídica traçada a partir do deferimento da ADC ao tratar sobre os processos de heteroidentificação, fortaleceu não só a política, mas sua própria execução. Do mesmo modo, no ano seguinte ao resultado desta ação, mais precisamente em abril de 2018, uma nova regulamentação sobre a lei de cotas em serviços públicos federais é então publicada, tratando-se da Portaria Normativa nº 04 do Ministério do Planejamento, desenvolvimento e Gestão - MPDG[40].

A priori, é possível considerar que a nova Portaria traz consigo um acúmulo constituído a partir do amadurecimento institucional sobre a temática da execução da política, já que seu texto traz especificações mais embasadas sobre os processos de verificação da autodeclaração. Importante destacar que a mesma é fruto de estudos realizados em nível institucional, assim como consulta pública organizada por um Grupo de Trabalho Interministerial Instituído pela Portaria Conjunta MP/MJC nº11, de 2016[41], como orienta seu próprio texto de abertura. Entre as diretrizes, se prospectam "*Disposições Gerais*" (Seção I), apresentam-se os seguintes termos:

---

[40] Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portaria Normativa nº 04, 06 abr. 2018. Diário Oficial da União, Brasília, 2018. https://goo.gl/nbF3Zy . Acesso em 03 de julho de 2018.

[41] Disponível em: https://goo.gl/q6nVD3. Acesso em 11 de julho de 2018.

> I - respeito à dignidade da pessoa humana;
>
> II - observância do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal;
>
> III - garantia de padronização e de igualdade de tratamento entre os candidatos submetidos ao procedimento de heteroidentificação promovido no mesmo concurso público;
>
> IV - garantia da publicidade e do controle social do procedimento de heteroidentificação, resguardadas as hipóteses de sigilo previstas nesta Portaria Normativa;
>
> V - atendimento ao dever de autotutela da legalidade pela administração pública; e
>
> VI - garantia da efetividade da ação afirmativa de reserva de vagas a candidatos negros nos concursos públicos de ingresso no serviço público federal.

Conforme descrito, as especificações dos critérios utilizados na execução da política, na perspectiva da nova regulamentação, devem garantir uma série de prerrogativas no processo, instrumentalizando-se, essencialmente, na dignidade da pessoa humana e no direito ao contraditório.

Ao tratar da execução dos procedimentos de heteroidentificação, a normativa nº 04 determina que tais processos sejam executados por uma Comissão, tal como também designava a Instrução Normativa nº 03, não obstante, na nova regulamentação há previsões sobre requisitos mínimos, necessários entre seus membros:

> Art. 6º - O procedimento de heteroidentificação será realizado por comissão criada especificamente para este fim.
>
> § 1º - A comissão de heteroidentificação será constituída por cidadãos:
>
> I - de reputação ilibada;
>
> II - residentes no Brasil;
>
> III - que tenham participado de oficina sobre a temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo com base em conteúdo disponibilizado pelo órgão responsável pela promoção da igualdade étnica previsto no § 1º do art. 49 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010; e
>
> IV - preferencialmente experientes na temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo.

A regulamentação também orienta no Art. 9º, parágrafos 1º e 2º, que as características fenotípicas do candidato a serem consideradas são as que ele apresenta no contexto do concurso, não sendo considerados, ainda, documentos, fotos ou registros de outros processos de heteroidentificação. Neste sentido, candidatos que tenham tido o fenótipo negro em outros contextos da vida, mas que tenham recorrido a procedimentos estéticos ou cirúrgicos a fim de negligenciar suas características negróides, a ponto de não mais serem reconhecidos socialmente como negros, não fariam jus ao benefício das cotas.

> Art. 9º A comissão de heteroidentificação utilizará exclusivamente o critério fenotípico para aferição da condição declarada pelo candidato no concurso público.
>
> § 1º - **Serão consideradas as características fenotípicas do candidato ao tempo da realização do procedimento de heteroidentificação**. [Grifos meus]
>
> § 2º - Não serão considerados, para os fins do *caput*, quaisquer registros ou documentos pretéritos eventualmente apresentados, inclusive imagem e certidões referentes a confirmação em procedimentos de heteroidentificação realizados em concursos públicos federais, estaduais, distritais e municipais.

Ressalta-se aqui que a regulamentação das políticas de cotas em concursos públicos federais não faz uma distinção entre má fé e falsa interpretação da realidade pelo candidato que não possui o fenótipo negro e, ainda assim, se inscreve por cotas raciais por equívoco. Este argumento já fora exposto por Saddy e Santana (2017), ao ponderarem sobre a matéria ainda no contexto da Orientação Normativa 03º:

> (...) a autodeclaração prestada pelo candidato, em concurso público, de que é pardo, se rejeitada pela comissão de verificação de veracidade, não necessariamente implica que aquele tenha prestado declaração falsa, ou seja, que tenha deliberadamente tentado obter vantagem por meio de fraude, pois que o candidato pode ter sido levado por diversos fatores a formar tal entendimento acerca de sua categoria racial, tais como genealogia, dados documentais e até mesmo o contexto social e cultural em que está inserido (SADDY; SANTANA, 2017, p. 655).

Convém observar que a não diferenciação entre má-fé e falsa percepção da realidade é algo que persiste na mais recente Portaria Normativa, restando à comissão de heteroidentificação o expediente de excluir o candidato que não é considerado destinatário das cotas raciais, já que não há um preceito normativo na regulamentação que oriente ações

contrárias a esta, tal como a inclusão na lista de ampla concorrência, por exemplo. Dessa forma, a regulamentação nº04 do MPDG, embora mais razoável com a finalidade de uma política que se designa ao combate às desigualdades fundadas na ideia de raça, apesar de bem mais abrangente na definição de seus processos, tal como no respeito à dignidade humana e respeito, ao contraditório ainda enfrenta este desafio nos processos de execução.

4. Considerações finais

A reserva de 20% de cotas raciais para negros enquanto uma modalidade de ação afirmativa, em serviços públicos federais, foi introduzida em 09 de junho de 2014, a partir da lei nº 12.990. Sua implementação deu passos significativos rumo à consolidação de uma maior diversificação racial em instituições federais, não obstante, a imprecisão criteriosa sobre os destinatários da política trouxe transtornos à administração pública e possibilitaram críticas referendadas pelo movimento negro ao processo pela falta de uma maior objetividade na definição do público alvo da ação afirmativa.

A alteração pleiteada foi então consolidada a partir de uma primeira regulamentação trazida pela Orientação Normativa 03, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG, em 01 de agosto de 2016, nesta sequência, acúmulos institucionais pautados na prática da execução da política, assim como uma consulta pública criada para a reformulação de seus processos, possibilitaram a consolidação de um novo texto norteador dos procedimentos de execução das cotas raciais em concursos públicos federais, possível a partir da Portaria Normativa nº 04 do MPDG, publicada em 10 de abril de 2018.

Esta nova regulamentação, embora bem mais criteriosa nos processos de definição dos cotistas e no tocante às práticas inerentes a todo o processo, não orientou acerca da distinção entre má-fé e falsa percepção da realidade do candidato que se autodeclara negro para efeito da reserva de vagas, nesse sentido, compreende-se que este é um elemento importante a ser considerado no tocante a um possível aperfeiçoamento dos métodos e procedimentos da política pública em tela.

5. Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado,1988.

BRASIL. Lei 12.990, de 09 de junho de 2014, Reserva aos negros vagas em concursos públicos.

BRASIL. Lei nº 12.288 de 20 de julho de 2010, Estatuto da Igualdade Racial.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Orientação Normativa nº 03, 06 abr. 2018. Diário Oficial da União, Brasília, 01 de agosto de 2016.

BRASIL Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portaria Normativa nº 04, 06 abr. 2018. Diário Oficial da União, Brasília, 2018. https://goo.gl/izJuDs . Acesso em 03 de julho de 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Diário de Justiça Eletrônico. Brasília, 26 de abr. 2012. Disponível em https://goo.gl/z13JwQ. Acesso em 12 de julho de 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari, Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAMPOS, Luiz Augusto. **Racismo em três dimensões :** Uma abordagem realista-crítica. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo , v. 32, n. 95, 329507, 2017 . Available from <https://goo.gl/FcRxyP>. access on 12 July 2018. Epub Aug 07, 2017. http://dx.doi.org/10.17666/329507/2017.

CHADAREVIAN, Pedro C.. Para medir as desigualdades raciais no mercado de trabalho. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo , v. 31, n. 2, p. 283-304, June 2011 . Available from <https://goo.gl/SkeZ5G>. access on 12 July 2018. http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572011000200007.

DOMINGUES, Petrônio. **Ações afirmativas para negros no Brasil:** o início de uma reparação histórica. Rev. Bras. Educ., Rio de Janeiro, n. 29, p. 164-176, Aug. 2005.

ESTANISLAU, Bárbara; GOMOR, Eduardo; NAIME, Jéssica. **A inserção dos negros no serviço público federal e as perspectivas de transformação a partir da lei de cotas.** In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8, 2015, Brasília. Anais.

FIQUENE, Giselle Torres. **Igualdade material x igualdade formal: uma discussão sobre o sistema de cotas nas universidades brasileiras.** In: Revista Digital Simonsen. Rio de Janeiro, n.2, Mai. 2015. Disponível em: http://www.simonsen.br/revista-digital/ acesso em 28 de junho de 2018.

GOMES, J. **O debate constitucional sobre ações afirmativas.** In: SANTOS, R. E.; LOBATO, F. (Org.). Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 15-57. (Coleção Políticas da Cor).

GUIMARÃES, Antonio Sergio A. (1999). **Raça e os estudos de relações raciais no Brasil.** São Paulo, Novos Estudos CEBRAP, 54, 147-156.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. **Classes, raças e democracia.** São Paulo: Fundação Apoio à Universidade de São Paulo; Ed.. 34, 2002. 232 p.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. **Como trabalhar com "raça" em sociologia.** Educação e Pesquisa, v. 29, nº 1, p. 93-107, jan.-jul - 2003.

IKAWA, Daniela. **Ações afirmativas em universidades.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MARTINS, S. da S. **Ação afirmativa e desigualdade racial no Brasil.** Estudos Feministas. IFCS/ UFRJ- PPCIS/UERJ, v. 04. N.01, p.202-208, 1996.

MUNANGA, K. 2004 **Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia**. In: Brandão, A. A. P. (org.) *Cadernos Penesb* (5). Niterói: Ed. UFF. p. 15-34.

NOGUEIRA, Oracy. **Tanto preto quanto branco:** estudos de relações raciais. São Paulo: T. A. Queiroz. (1979).

OLIVEIRA, Ana Paula Conceição. **Diplomatas negros (as):** ação afirmativa no Instituto Rio Branco e trajetórias de diplomatas (ex)bolsistas. 2011. 151 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Étnicos e Africanos) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

ONU. Declaração e Plano de Ação da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2002.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA. PNAD CONTÍNUA. Mercado de trabalho brasileiro. Rio de Janeiro: IBGE, 2º semestre de 2017. Disponível em: <https://goo.gl/hSfsh5> Acesso em 05 de março de 2018.

RODRIGUES, Nina Trícia Disconzi & JÚNIOR, Altemar Constante Pereira. Implantação das cotas raciais nos concursos públicos Um debate necessário.

Revista de Informação Legislativa. Ano 50 Número 197 jan./mar. 2013. p -117 a 141.

SADDY, André e SANTANA, Stephan Bertollo. A questão da autodeclaração racial prestada por candidatos de concursos públicos. **Revista Jurídica da Presidência Brasília** v. 18 n. 116 Out. 2016./Jan. 2017 p. 633-665.

SÃO PAULO. LEI Nº 15.939, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2013. Dispõe sobre o estabelecimento de cotas raciais para o ingresso de negros e negras no serviço público municipal em cargos efetivos e comissionados. Disponível em: https://goo.gl/WT3zeh. Acesso em 10 de outubro de 2017.

SCHUCMAN, Lia Vainer. (2010). Racismo e antirracismo: a categoria raça em questão. ***Revista de Psicologia Política*** *(Impresso), 10*, 41-55.

SILVA, Tatiana Dias; SILVA, Josenilton Marques da. Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013. Nota técnica, n. 17, fevereiro, 2014. Disponível em: https://goo.gl/JBJEpt.

SILVÉRIO, Valter Roberto & Medeiros, Priscila Martins. Ação afirmativa para negros e indígenas: um ensaio sobre a crise do discurso civilizacional e a reorientação nas políticas de inclusão no Brasil. In: Artes, Amélia; Unbehaum, Sandra; Silvério, Valter (Orgs). Ações Afirmativas no Brasil: Reflexões e desafios para a pós graduação. São Paulo: Cortez: Fundação Carlos Chagas, 2016. – (Ações Afirmativas no Brasil; v.2).

SISS, Ahya. **Afro-brasileiros, cotas e ação afirmativa:** razões históricas. Rio de Janeiro: Quartet, Niterói: PENESB, 2003.

TELLES, Edward. E. **Racismo à brasileira:** Uma nova perspectiva sociológica. Rio de Janeiro. RelumeDumará: Fundação Ford, 2003.

TIRANDO A VOVÓ E O VOVÔ DO ARMÁRIO

Maria Conceição Lopes Fontoura[42]

O presente artigo aborda a autodeclaração étnico-racial de candidatos que se valem de Programas de Ações Afirmativas. A adoção dessa política pública visa diminuir a distância existente entre o quantitativo de pessoas brancas e o de pretas e pardas no ensino superior. Os Programas de Ações Afirmativas resultam de cumprimento de acordos internacionais assinados pelo governo nacional. É compromisso do Brasil elaborar e implementar programas visando ampliar o quantitativo de pessoas não brancas na educação superior pública. A efetividade desses programas sofre resistências por parte de integrantes da academia e de postulantes ao espaço. Falsificar a autodeclaração étnico-racial constitui tentativa de desarticulação do Programa. Coletivos de alunas negras e de alunos negros, formados pela necessidade de enfrentar os racismos presentes na academia, denunciaram burla na autodeclaração. A fim de coibir tal abuso foram criadas comissões para verificar a veracidade da autodeclaração. Dentre o grupo das pessoas brancas denunciadas encontram-se quem seja descendente de cruzamento no passado entre pessoas brancas com pessoas pretas ou pardas. Eram avós e avôs que detinham fenótipo não branco, portanto seriam legítimos postulantes à política afirmativa. Face ao aumento de enlaces com pessoas brancas, o grupo de alunos que se querem pardos, para fins do benefício duplo: aluno de escola público e autodeclarado pardo, não exibem a mesma fenotipia apresentada por avós e avôs. Fica uma pergunta: ¿Por que tiraram sua avó e seu avô do armário?

---

42 Dr.ª em Educação e Coordenadora da ONG Maria Mulher – Organização de Mulheres Negras.

É compromisso do texto a tentativa de encontrar respostas para questão.

OPERAÇÕES MATEMÁTICAS E PROGRAMAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS

Mas irmão fica sabendo
Piedade não é o que eu quero
Piedade não me interessa
Os fracos pedem piedade
Eu quero coisa melhor
Eu não quero mais viver
No porão da sociedade
Não quero ser marginal
Quero entrar em toda parte
Quero ser bem recebido
Basta de humilhações
Minha alma já está cansada
Eu quero o sol que é de todos
Quero a vida que é de todos
Ou alcanço tudo o que eu quero
Ou gritarei a noite inteira
Como gritam os vulcões
Como gritam os vendavais
Como grita o mar
E nem a morte terá força
Para me fazer calar
Carlos Assumpção, 2012.

Início o presente artigo afirmando que as quatro operações matemáticas estão diretamente ligadas aos Programas de Ações Afirmativas. Vamos ver? Dentre os cálculos básicos utilizados no ensino da matemática existem aqueles de fácil assimilação. É o caso das *contas de mais*, cálculo aritmético em que ocorre a adição de parcelas. Talita

tem 50 lápis e ganha mais 5. Prontamente chega-se ao resultado. A pessoa teve aumento na posse. Ganhar é bom! Da mesma forma ocorre na multiplicação. A tenda de Kamau tinha 1000 caixas de laranjas. Ele vendeu cada uma por 10 reais. Quanto ele recebeu? É só multiplicar. Problema fácil de resolver. A subtração apelidada no início da aprendizagem de *conta de menos* é de difícil assimilação. Principalmente quando, para efetuá-la, tem-se que *pedir emprestado* ao vizinho. Tirar 9 de 13 exige essa articulação. É possível lembrar de um vizinho real ao qual se pediu algo emprestado e ele negou. Porém, no caso da subtração, o empréstimo é compulsório. Inexiste a possibilidade de negar. E as *contas de dividir* então? É nessa situação que ocorre maior obstáculo para assimilar. A operação de divisão tem terminologia trabalhosa: dividendo, divisor, quociente e resto. Dividir é operação de dura aprendizagem!

Cálculos de adição, subtração, multiplicação e divisão encontram-se presentes quando se pondera sobre a adoção de Programas de Ações Afirmativas em universidades públicas federais e estaduais, bem como em institutos federais. Do total de vagas destinadas aos concursos para ingresso de novos acadêmicos, uma quantidade será subtraída e reservada ao grupo de postulantes designados como *cotistas*. A finalidade é inserir alunas e alunos oriundos de escolas públicas. Do montante das vagas, reservar-se-á uma percentagem à facção de alunos que se autodeclararem pretos, pardos e indígenas. Propiciar o acréscimo de integrantes desses grupos é fundamental. Cabe reconhecer que é no interior da corporação dos, ainda, excluídos, é que se encontram aqueles que sustentam a gratuidade das instituições públicas de ensino superior no país. A esse respeito aponta o professor doutor Helio Santos.

> Ora, é importante não esquecer que a universidade pública é mantida por todos – lembrando que no Brasil os mais pobres, proporcionalmente, pagam mais impostos. É um escândalo os pobres pagarem os estudos dos ricos (SANTOS, 2001, p. 325).

Convém perguntar: Quem são os pobres no Brasil? A resposta é comprovada por diferentes instituições que realizam estudos socioeconômicos. Os trabalhos de pesquisas indicam e comprovam que pessoas pretas e pardas são detentoras de menor poder aquisitivo na sociedade brasileira, bem como são mais preteridas em casos de seleção para ocuparem postos de trabalho. Cabe mencionar, dentre os estudos efetuados, o *Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho*, pesquisa resultante de um convênio firmado entre o INSPIR – Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial e o DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos, publicado em 1999 apontou para a:

> [...] **constatação inegável da imensa desigualdade social no Brasil**. Essa desigualdade se expressa nos indicadores sociais de renda, **educação**, saúde, mortalidade infantil, esperança de vida e muitos outros, todos apontando enormes diferenças na apropriação da riqueza gerada, no acesso aos serviços básicos, nas condições de vida e trabalho incompatíveis com o grau de desenvolvimento alcançado pelo país e com as próprias noções de cidadania, democracia e direitos humanos (DIEESE, 1999, p. 7, grifo da autora).

O estudo abrangeu as regiões metropolitanas de São Paulo, Salvador, Recife, Distrito Federal, Belo Horizonte e Porto Alegre. Acrescente-se essa questão: caso a pesquisa se estendesse para as demais regiões metropolitanas, será que o resultado sobre a situação da população preta e parda seria diferente? O trabalho nos espaços pesquisados pontuou que se encontra:

> [...] entre os trabalhadores negros a maior proporção de ocupados em funções não qualificadas nas atividades de execução e nas atividades de apoio em serviços gerais. Estes números revelam as consequências da reprodução social das desigualdades: padrões de vida mais precários que engendram menores níveis de escolaridade, ingresso prematuro no mercado de trabalho e, consequentemente, o maior acesso a postos menos qualificados. Entre os trabalhadores negros, 24% a 30% estão em ocupações não-qualificadas, enquanto entre os não-negros essas proporções variam de 10% a 17%, conforme a região (DIEESE, 1999, p.160).

A pesquisa apontou que pessoas negras recebem baixos salários, portanto não possuem condições para manter o ensino de 3º grau privado. Que fazer então? Diminuir no ensino público gratuito de terceiro grau a presença de elementos do grupo, que pode continuar se valendo da educação privada, como ocorreu durante a formação básica, compreendendo: educação infantil, ensino fundamental e o médio. Assim ocorrendo, poder-se-á aumentar o comparecimento de alunado que efetivou estudo em escolas públicas. Em muitas delas houve carência de professores, enfrentaram greves de profissionais da educação que lutavam por salários e/ou por melhores condições de trabalho. Existiu até alunos que estudaram em containers. A situação se agravava para muitos alunos pretos e pardos, tendo em vista a situação socioeconômica do grupo familiar, uma vez que eram obrigados a trabalhar para ajudar no sustento familiar. Aceitar a subtração de vagas na educação pública de terceiro grau, para quem tem condições de manter-se na educação privada, adquire sentido para aquelas pessoas que, de fato, desejam construir uma sociedade equânime, justa e imparcial.

Assim, será feito justiça com o grupo que paga impostos, como refere o economista e professor doutor Helio Santos, ao dizer que são os pobres que pagam impostos sobre

tudo aquilo a que tiverem acesso. Como se está tratando de operações matemáticas, o autor em tela aponta para o compromisso das instituições públicas de ensino superior com a diminuição das distâncias entre o número de alunos não brancos em seu interior, bem como com a multiplicação dos diversos talentos em seu interior. A esse respeito diz Helio Santos:

> A universidade pública de um país com as características do Brasil deveria ser antes de qualquer coisa, uma usina geradora de ideias que auxiliasse a reduzir a colossal distância social existente entre os grupos. Uma das alternativas é albergar os talentos provindos dos mais diferentes setores (SANTOS, 2001, p. 327).

Fazer as operações de subtrair de um lado, para aumentar do outro é o objetivo principal dos Programas de Ações Afirmativa. O sofrimento pela perda de vagas é mais sentido pelo grupo de candidatas e candidatos cuja formação valorizou a educação particular. Esse contingente é constituído majoritariamente por pessoas brancas. Fazem parte desse grupo um alunado que, na educação infantil, no ensino fundamental e médio, optaram por escolas privadas. Nesses estabelecimentos inexistia falta de professores. As aulas visavam à preparação para enfrentar de forma vitoriosa o certame para ingresso na educação superior pública e de qualidade. Muitos desses colégios possuíam reforço no ano final de ensino do segundo grau. Exemplificando a existência de um terceiro ano do ensino médio reforçado, robusto e estimulante:

> **Enfim, Terceirão 2018: evento reuniu o ensino médio e marcou o início da preparação para o Enem e vestibulares**. Grande parte dos adolescentes chega ao Ensino Médio, sem saber qual caminho seguir, qual profissão escolher. O que todos sabem é que a primeira parte do caminho a percorrer começa na preparação para o vestibular, que requer bastante dedicação e *disciplina. A chave para um ótimo desempenho é o equilíbrio e um bom planejamento.* [...]. Durante o Ensino Médio, os alunos Cermac participam de diversos simulados e têm conversas com profissionais de inúmeras áreas, tendo a oportunidade de conhecer as profissões. Além disso, vale lembrar a importância da participação da família, dando apoio e respeitando a escolha de cada um, sem pressionar o aluno a definir um determinado caminho. O resultado de tanto empenho, vemos na ótima classificação em universidades renomadas no ano seguinte (COLÉGIO CERMAC, 2016, grifo do texto).

É provável que nem todas as escolas particulares brasileiras possuam a estrutura assemelhada à da escola referida. Mães e pais, com poder aquisitivo, matriculam os filhos em estabelecimentos de ensino particular, mesmo àqueles possuidores de menor pompa buscam a educação privada para que não haja problemática como a enfrentada em escolas públicas. Nas instituições particulares a educação dos filhos estaria *garantida*. Inexiste ausência de professores em matérias como Física, Química, Biologia e Matemática, como ocorre no ensino de segundo grau público ao longo do país.

Refiro que avaliar a educação pública brasileira não constitui objetivo desta resenha. A audiência de noticiários televisivos ou radiofônicos, leitura de jornais e acesso à mídias sociais, recebem-se, com diferentes finalidades, informações sobre problemas pulsantes na estrutura educacional pública. Fazem parte dos informes: precariedade de prédios escolares, escassez de profissionais, tanto docentes quanto administrativos, bibliotecas deficientes... Esses flagelos, junto

a outros identificáveis no processo de ensino-aprendizagem, atrapalham a eficiência da educação pública nos graus referidos. Uma contribuição para construir caminho rumo à melhoria da qualidade do ensino público é oferecida por Helio Santos (2001). A educação pública:

> [...] deveria elevar de tal forma sua qualidade de maneira que atraísse parte da classe média que a abandonou. Com esse retorno quase todos ganhariam: os alunos mais necessitados passariam a ter um apoio influente com o qual não contam hoje e as famílias de classe média deixariam de desembolsar altas quantias que abastecessem verdadeiras máquinas de fazer dinheiro (as escolas privadas) (SANTOS, 2001, p. 319).

A volta da classe média para a educação pública talvez comece a se fortalecer, quer pela perda do poder aquisitivo, ou pelo desejo de entrar nas universidades públicas via oportunidade advinda da instalação de cotas sociais nos exames de ingresso para as universidades federais, estaduais e institutos federais. Quando o alunado que, até então, não era incentivado a frequentar a educação pública, passa ter a educação pública como alvo? É por ocasião de cursar o terceiro grau. O estudo superior público brasileiro é atrativo. Universidades federais e estaduais brasileiras apresentam possibilidades de realização de estudos de alta qualidade tanto nos cursos de graduação, como nos de pós-graduação. Frequentar a diferente gama de cursos que instituições públicas de ensino superior oferecem garantia à possibilidade de, após concluído o aprendizado superior, serem guindados às pós-graduações, bem como a bons empregos, considerando status da universidade frequentada.

As operações matemáticas da diminuição e da divisão trazidas pelo movimentos sociais negro e de mulheres negras, visando ocupação de vagas nos diferentes cursos das universidades públicas brasileiras e institutos federais, ainda,

são de difícil assimilação no seio da academia. Localizo a temática nesse lócus, em que a política pública foi mais discutida e no qual se encontra implementada. Exercitar a matemática a partir da introdução dos Programas de Ações Afirmativas é apontar para a adição na subtração e para multiplicação através da divisão. ¿Como assim? A introdução do Programa de Ações Afirmativas invoca a necessidade de aditar alunado, até então, afastado da cena universitária. Para fazer tal conta há que subtrair do total de vagas quantitativo, para multiplicar o número dos representantes de outros setores: alunado de escola pública, com presença de pessoas pretas, pardas e indígenas, para se juntarem ao que era majoritário naquele espaço. O Programa de Ações Afirmativas apontou para divisão enriquecedora do espaço da acadêmico! À vista disso as instituições federais de ensino e escolas técnicas contribuiriam para o aumento da diversidade em seu interior. A obra *A Busca de um Caminho para o Brasil: a trilha do círculo vicioso* de autoria de Helio Santos aponta que a educação superior pública no Brasil ganharia muito com o acolhimento da diversidade em seu interior.

> No patamar em que as coisas estão, não são apenas os grupos subalternos que necessitam da universidade pública brasileira; esta também depende do ingresso daqueles para se oxigenar e assim poder bem cumprir o seu verdadeiro papel (SILVA, 2001, p. 327).

Haverá pessoas que se manifestem contra as operações matemáticas de diminuição de um lado para aumento do outro, argumentando sobre o mérito. Para esses indivíduos tal quesito seria próprio de estudantado *privilegiado*. Componentes desse grupo, além de frequentarem as consideradas *excelentes escolas*, recebem complementação do estudo de línguas estrangeiras, acesso a diferentes manifestações culturais, enriquecendo sua bagagem pessoal de

conhecimentos. Esquecem que mérito é uma equação na qual estão presentes o talento e a oportunidade de seu desenvolvimento. Assim sendo, alunado advindo de escola pública, majoritariamente sucateada, não teriam mérito? Seria tal característica própria de alunado de escola particular? Santos (2001) desconstrói a assertiva, ao referir que:

> [...] (1) não há nenhum mérito especial por parte de um adolescente que tem tudo: mesada, carro, academia de ginástica, diversão, curso de idiomas, cursinhos e professores particulares. Alguns chegam a contratar massagista para aliviar a tensão no período das provas para o exame vestibular (SANTOS, 2001, p. 325).

Observando-se o exposto pelo professor Helio Santos sobre condições de vida de alunado que realizou seus estudos na educação de primeiro e segundo graus em escolas particulares, ficam evidenciadas circunstâncias que apontam para o favorecimento de seu desempenho frente àquelas pessoas que, vencendo uma série de dificuldades, ousam competir em um certame que, pelo aporte de concorrentes, a *derrota* seria o resultado certo. É isso efetivamente o que pode ser entendido como mérito? Santos (2001) efetiva uma comparação entre o candidato privilegiado e a figura de postulante despido de vantagens. O autor sentencia que:

> Com quem esse supercandidato disputa? Com a menina pretinha que faz o colegial noturno na periferia e trabalha durante todo o dia como auxiliar no supermercado. O vestibulando privilegiado concorre ainda com seus colegas de cursinho, os quais estão todos em condições semelhantes. Falar de mérito em uma disputa – verdadeiro jogo de cartas marcadas - desse tipo é uma impostura (SANTOS, 2001, p. 325).

A perpetuação dessa iniquidade apontaria para a conivência da sociedade brasileira com o extermínio de talentos existentes nos grupos de pessoas pretas, pardas e

indígena. A diversidade étnico-racial é marca enriquecedora do povo brasileiro. As operações matemáticas aplicadas por meio de Programas de Ações Afirmativas, além do direito à cursar ensino superior, trazem para o cenário das universidades públicas a riqueza da diversidade de culturas. Ainda sobre o papel da universidade pública brasileira, concordo com Santos (2001) ao apontar que deveria fazer parte dos compromissos das instituições federais e estaduais de ensino superior, abrigarem talentos oriundos de diferenciados setores da população brasileira.

Cabe exortar o Programa de Ações Afirmativas que se valendo de operações matemáticas, mesmo as de mais difícil absorção, auxiliam na compreensão da importância de diminuir de um lado, para aumentar de outro, dessa forma oportunizando que universidades públicas abriguem diferentes pessoas existentes na sociedade brasileira.

1. O Papel das Ações Afirmativas

> As disparidades sociais e educacionais têm sido constitutivas da sociedade brasileira, pois, há quatro séculos, se edifica em meio a relações étnico-raciais que segregam social e desqualificam **educacionalmente** os negros (SILVA, 2016, p. 8, grifo meu).

A introdução de Programas de Ações Afirmativas funda-se, sobretudo, em demanda ostentada por integrantes de grupos dos movimentos sociais negro e de mulheres negras, de ativistas e intelectuais negras e negros. Dentre as lutas empreendidas por acesso à cidadania em toda sua extensão, é válido, correto e verdadeiro afiançar que a população negra brasileira está por sua própria conta. Atente-se para o exposto por Theodoro (2007-2008):

> Analisemos a própria feitura da abolição. Abolição sem proteção, sem mecanismos de inclusão, sem a presença de políticas direcionadas à mão-de-obra recém-libertada. Mas não apenas a esta, visto que nos estertores do escravismo havia minoritário contingente de cativos, algo em torno de 1,5 milhão em um universo de 8 milhões de trabalhadores. Também aos trabalhadores livres e libertos, em sua maioria negros, faltaram políticas de proteção e de inclusão (THEODORO, 2007-2008, p. 80).

A inexistência de elaboração e de implemento de políticas públicas para inserção do grupo de antigos trabalhadoras e trabalhadores escravizados, após o fim do regime escravista, tem consequências até o atual momento. Lembrando que o Brasil foi o país que mais importou pessoas do continente africano para trabalhar de forma escravizada. Fruto dessa imigração forçada é que o Brasil é detentor da segunda população formada por pessoas negras no mundo. É superado somente pela Nigéria, país pertencente à África. A esse respeito assevera Helio Santos:

> O Brasil – é bom saber – foi o país que maior número de **escravos** importou. Cerca de 4 milhões de africanos foram recebidos aqui. É evidente que esse número em muito se amplia quando consideramos as crianças nascidas das escravas em terras brasileiras (SANTOS, 2001, p. 65, grifo meu).

O professor Hélio Santos aponta para a diferença existente entre a escravidão brasileira e a colonial existente em outros países. *“Aqui, o que tornou o país possível foi a escravidão. Ela domou com suor, e sobretudo com o sangue do negro, a hostil natureza tropical”* (SANTOS, 2001, p. 65). Assevera este autor que o racismo foi o combustível utilizado para tornar legítima a escravidão colonial. Afirma, ainda, que a carência da edificação de políticas para que o grupo de ex-escravizados e sua descendência fundamenta-se em:

> "[...] ideias pré-concebidas, em preconceitos racistas, se mantém a imagem de que eram **seres humanos inferiores**, quando comparados àqueles que os tinham como propriedade. A fim de confirmar tal imagem, com persistência, ao longo dos séculos, renovaram-se estratégias com a intenção de **manter seus descendentes – os negros de hoje – social e educacionalmente inferiorizados, quando comparados à população branca**" (SILVA, 2016, p. 8, grifos meus).

O período de escravismo imposto à africanas e africanos, extraídos à força do continente de origem, bem como à descendência nascida em terras brasileiras, foi marcado por combatividade à estrutura desumanizante. Faz-se necessário mencionar que os quase quatro séculos de duração do escravagismo, em nosso país, abrigou fugas, mortes aos variados carrascos, amotinamentos e lutas em busca da liberdade. Inexistiu passividade durante o período, como a história comprometida com inverdades, afirma. Sempre houve insurgência contra o execrável regime. A existência de quilombos, espaços de liberdade durante a escravidão, a proliferação de revoltas, o assassinato de escravizadores, o suicídio de escravizados e abortos provocados, para que não aumentasse a quantidade de escravizados, entre outras formas, demonstram a busca incessante pela vida livre, pela dignidade e pelo respeito à sua humanidade. A liberdade advinda através da lei que extinguiu oficialmente o regime escravagista no Brasil, não veio acompanhada de indenização às pessoas que prestaram serviço de forma gratuita durante o tempo em que estiveram privados de liberdade. Lembrando o teor da Lei Áurea:

Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888.

Declara extinta a escravidão no Brasil.

A princesa Imperial, Regente em Nome de Sua Majestade o Imperador o Senhor D. Pedro II, faz saber a todos os súditos do Império que a Assembleia Geral decretou e Ela sancionou a Lei seguinte:

Art. 1º É declarada extinta desde a data desta Lei a escravidão no Brasil.

Art. 2° Revogam-se as disposições em contrário.

Manda, portanto, a todas as autoridades a quem o conhecimento e a execução da referida Lei pertencer, que a cumpram e façam cumprir e guardar tão inteiramente como nela se contém.

O Secretário de Estado dos Negócios d'Agricultura, Comércio e Obras Públicas e Interino dos Negócios Estrangeiros, Bacharel Rodrigo Augusto da Silva, do Conselho de Sua Majestade o Imperador, o faça imprimir, publicar e correr.

Princesa Imperial Regente

Rodrigo A. da Silva

Embora seja uma lei de importância capital para a população negra brasileira, pois colocou todas as pessoas no mesmo patamar, a partir de 13 maio de 1888 deixou de existir no país seres humanos que fossem considerados assemelhadamente à coisas, a objetos ou à peças. O que a sociedade brasileira deixou de fazer foi elaborar e pôr em prática políticas públicas de incorporação da parcela de trabalhadoras e trabalhadores recém-libertos. Pelo contrário, abriram novamente os portos brasileiros a imigrantes europeus, incentivando sua entrada com doação de terras e outros estímulos. Estude-se a história de imigração, para maiores conhecimentos.

Há quem pergunte: - Que a sociedade brasileira *nos dias* de hoje tem a ver com o ocorrido há cento e trinta anos? É possível que milhões de pessoas tenham em mente que inexiste compromisso da sociedade brasileira atual com a situação de exclusão, de precariedade, de negação e de afastamento do exercício da cidadania vivida por pessoas africanas e afro-brasileiras em períodos em que viviam privadas de liberdade. Só quem não quiser ver, deixará de enxergar a ligação existente entre passado explorador e presente compromissado com a promoção. É nesse cenário que entram em ação os Programas de Ações Afirmativas. É importante salientar que tais programas têm relação com todos os direitos humanos negados aos descendentes de mulheres negras e de homens negros que tiveram seus ancestrais escravizados. Como mencionado desde o início do artigo, a matemática da diminuição de um lado para aumento de outro é o que interessa, cabe e urge abordar.

Como estamos sempre fazendo escolhas, nesse momento de referir o significado de Ações Afirmativas, apontamos para fins esse artigo como definição, manifestações constantes da Decisão do STF sobre a Constitucionalidade das Cotas Raciais no Ensino Superior, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 186 - Voto do Relator Ministro Ricardo Lewandowski sobre a reserva de vagas no ensino superior público brasileiro, tendo em vista a promoção da igualdade étnico-racial no Brasil. Vejamos algumas afirmações sobre ações afirmativas contidas no texto:

> Sob uma ótica acadêmica e de modo conciso, Myrl Duncan explica que uma ação afirmativa configura “(...) um programa público ou privado que considera aquelas características as quais vêm sendo usadas para negar [aos excluídos] tratamento igual” (COTAS Raciais, 2012, p. 37).

Como pode ser depreendida, a política afirmativa é utilizada para oportunizar o aumento da quantidade de alunado preto e pardo na educação pública de terceiro grau. Usando de reiteração, vale mencionar que antes da implementação de Programas de Ações Afirmativas na educação de terceiro grau pública, era acessada quase que exclusivamente por integrantes da classe média. Sobre ação afirmativa:

> [...] Roger Raup Rios assevera o quanto segue: “Tomando como ponto de partida o conceito de ações afirmativas como medidas que se valem de modo deliberado de critérios raciais, étnicos ou sexuais com o propósito específico de beneficiar um grupo em situação de desvantagem prévia ou de exclusão, em virtude de sua respectiva condição racial, étnica ou sexual, deve-se registrar, de início, que tais iniciativas não são desconhecidas no direito brasileiro. (COTAS Raciais, 2012, p. 104).

Diminuir a desvantagem de pessoas pretas e pardas no tocante ao ingresso nas universidades públicas e institutos federais significa aumento da participação daqueles. O Ministro Relator, sobre essa temática, refere a escrito pelo Ministro Joaquim Barbosa:

> Além do ideal de concretização da igualdade de oportunidades, figuraria entre os objetivos almejados com as políticas afirmativas o de induzir transformações de ordem cultural, pedagógica e psicológica, aptas a subtrair do imaginário coletivo a ideia de supremacia e de subordinação de uma raça em relação à outra, (...) (COTAS Raciais, 2012, p. 107).

É importante fazer eco com o pensamento do Ministro Joaquim Barbosa sobre a ampla possibilidade de que é detentora a política afirmativa. Além de ingressar nas universidades públicas, pessoas pretas e pardas têm/terão oportunidade de tornar esses espaços plurais. Considerando que são detentores de cultura que, até aqui, não tem penetrado, em toda sua extensão, nas instituições públicas de ensino, sejam estaduais e federais, e também nos institutos federais. Continuando, valho-me do exposto pelo Ministro Relator Ricardo Lewandoviski no tocante ao item Reserva de vagas ou estabelecimento de cotas. Apontou o Relator:

> As ações afirmativas têm como objetivo não apenas coibir a discriminação do presente, mas, sobretudo, eliminar os 'efeitos persistentes' da discriminação do passado, que tendem a se perpetuar. Esses efeitos se revelam na chamada 'discriminação estrutural', espelhada nas abismais desigualdades sociais entre grupos dominantes e grupos dominados" (COTAS Raciais, 2012, p. 107).

Urge dizer que ao referir à Programas de Ações Afirmativas, cabe sempre lembrar que políticas construídas com esse caráter têm como fulcro a redução das desigualdades nos diferentes setores em que se encontram pessoas pretas e pardas. Para a intelectual Wannia Santana a instalação de ações afirmativas no cenário da educação superior pública causa apreensão para o grupo de pessoas contrárias à política, porque sua aplicação aponta para uma forma de divisão da renda maior do que as vulgarmente em uso. Diz Santana (2006):

> Também estou convencida de que este é um dos incômodos: as ações afirmativas para o ensino universitário implicam uma política de redistribuição de renda. Não estamos falando, exatamente, de Bolsa Família – ou do repasse de 45 reais ao mês às famílias que mantêm os seus filhos nas escolas públicas. Nós estamos falando de um volume de recursos significativamente maior e que, ao mesmo tempo, passa de uma mão à outra, de um grupo a outro. Isso é impacto econômico nas duas pontas, para aqueles que não têm e podem, dessa forma, passar a ter, e para aqueles que têm, e que, talvez, precisem, nesse caso, alocá-los na obtenção de uma formação de nível superior. Então, não me admira a gritaria revestida de um discurso supostamente "moral", envolvendo mérito e outros argumentos de natureza semelhante (SANTANA, 2006, p. 17).

Acrescento a definição de Política de Ação Afirmativa para Arabela Campos Oliven (2007):

> O termo Ação Afirmativa refere-se a um conjunto de políticas públicas para proteger minorias e grupos que, em uma determinada sociedade, tenham sido discriminados no passado. A ação afirmativa visa remover barreiras, formais e informais, que impeçam o acesso de certos grupos ao mercado de trabalho, **universidades** e posições de liderança. Em termos práticos, as ações afirmativas incentivam as organizações a agir positivamente a fim de favorecer pessoas de segmentos sociais discriminados a terem oportunidade de ascender a postos de comando. (OLIVEN, 2007, p. 30).

Embora para a educação superior a política afirmativa se reduza à terminologia cota, que pode ser entendida como vaga para ingresso em curso de nível superior, na verdade a sua extensão é muito maior. Considerando a explanação de Oliven (2007), o objetivo de sua instalação é de amplo espectro, envolvendo a remoção de barreiras formais e informais que oferecem estorvo ao exercício da plena cidadania para pessoas pretas e pardas.

Sobre a presença das ações afirmativas na sociedade brasileira, o professor doutor Hedio Silva Junior, no artigo "*Ação Afirmativa para Negros (as) nas Universidades: a concretização do princípio constitucional da igualdade*" (2003), refere à legislação produzida na década de 1960 em que está registrado tal programa para uma parcela de cidadãos brasileiros. Atente-se para o exposto:

> No dia 3 de julho de 1968, o Congresso Nacional aprovava a Lei nº 5.465, atualmente revogada, que 'dispõe sobre o preenchimento de vaga nos estabelecimentos de ensino agrícola'.
>
> O art. 1º dessa lei apresentava a seguinte redação:
>
> Os estabelecimentos de ensino médio agrícola e as escolas superiores de Agricultura e Veterinária, mantidos pela União, reservarão, anualmente, de preferência, de 50% (cinquenta por cento) de suas vagas a candidatos agricultores ou filhos destes proprietários ou não de terras, que residem com suas famílias na zona rural e 30% (trinta por cento) a agricultores ou filhos destes, proprietários ou não de terras, que residam em cidades ou vilas que não possuam estabelecimentos de ensino médio (JUNIOR, 2003, p. 11).

Embora revogada, a Lei do Boi, como essa era designada, constituiu-se em uma ação afirmativa presente na vida brasileira. Favorecia pessoas brancas e de boa situação financeira, como comprova a letra fria da lei. Outro exemplo de que o Brasil exercita a reparação nos é dado por SANTOS (2001):

> A compensação é um instrumento atual para se indenizar (reparar) aquele que teve prejuízos em benefícios de outros. O governo brasileiro indenizou as famílias dos mortos pelo regime militar. Cada família recebeu uma quantia superior a 100 mil reais. São as conhecidas políticas de reparação, como os norte-americanos as chamam (SANTOS, 2001, p. 311).

Helio Santos, 2001 seguindo o mesmo caminho da compensação, avoca direitos assemelhados para aquelas pessoas que teriam sido escravizadas. Cabendo à sua descendência o gozo da herança.

> Se retroagirmos no tempo entenderemos por que o dia 14 de maio de 1888 está presente na vida de grande parte da população desse imenso e rico país. O 13 de maio não celebrou a paz de espírito que a Lei Áurea poderia concretizar. A família liberta, naquela data, o que herdara afinal, de seus antepassados em termos materiais? Nada. Em termos materiais, os ex-escravos só possuíam os trapos com os quais cobriam o corpo, nada além disso (SANTOS, 2001, p. 312).

Considerando a inexistência de políticas públicas compensatórias para ser posta em prática, a fim de recompensar os milhares de trabalhadoras e trabalhadores que exerceram suas atividades de forma gratuita, foram as pessoas libertas alocadas na condição de livres, sem qualquer amparo. Já o grupo dos ex-escravizadores ficaram totalmente isentos de prestar qualquer tipo de indenização aos seus antigos *pertences*.

> Todo o trabalho da ancestralidade daquela família tinha ido entesourar riqueza para os senhores e sua descendência. Por sua vez, o que essa família recém-liberta deixaria como herança para os seus filhos, netos bistetos e tataranetos? Também nada, além de humilhações, injustiças e discriminações. Estes, como sabemos, estão hoje entregues à própria sorte no segundo Brasil. A dívida vem se acumulando desde sempre (SANTOS, 2001, p. 312).

Considerando a existência de uma dívida histórica do conjunto da sociedade brasileira com a população negra, nada mais justo que a elaboração e a implementação de Programas de Ações Afirmativas, nos diferentes setores da sociedade brasileira, tendo em vista promover a equidade entre o grupo de pessoas brancas, já incluídas, com pessoas pretas, pardas e indígenas. É nesse contexto que se inserem os Programas de Ações Afirmativas.

2. Tirando a vovó e o vovô do armário

> O Brasil tem dificuldades em reconhecer a existência de uma questão racial. Imbuída de ideias como a da democracia racial, ou da desimportância da clivagem racial, nossa sociedade ainda não percebe a relevância do racismo, do preconceito e da discriminação como práticas sociais, mantendo-se recorrente a polêmica sobre sua efetiva existência (THEODORO, 2008, p 81).

Até aqui, a dedicação foi na tarefa de encontrar elementos para efetuar a defesa dos Programas de Ações Afirmativas na educação superior pública. Para tal, efetuou-se um mergulho na História do Brasil, buscaram-se informações e ancorou-se nas incessantes lutas dos movimentos sociais negro, e de mulheres negras, pelos direitos humanos de pessoas pretas, pardas e indígenas, este grupo por parentesco, similitude e por fraternidade. Tratou-se do longo período da escravidão de milhões de pessoas roubadas da África, bem

como aquelas nascidas em solo brasileiro e a inexistência de elaboração de políticas públicas que servissem para amparar o contingente de pessoas libertas a partir de 13 de maio de 1888. Pessoas pretas e pardas libertas ficam por sua própria conta. Inexistiu qualquer tipo de recompensa ou indenização pelo delineamento de diferentes setores da sociedade brasileira. Atente-se para explanação de Helio Santos (1988), em obra construída quando da celebração do Centenário da Abolição da Escravatura:

> Além de firmar os alicerces da economia brasileira, o negro deu o contorno àquilo que denominamos "alma brasileira". [...] a cultura brasileira; brasileira isto é: a forma de nós brasileiros sermos, pensarmos e reagirmos diante das coisas é imensamente negra. [...] O que significa dizer que a maneira de nós sermos é imensamente negra? Isto vale afirmar que, de uma certa forma, todos que aqui vivem, ou têm o negro no sangue ou na cabeça (SANTOS, 1988, p.29).

Mesmo responsáveis pela formatação da sociedade brasileira socioeconômica e cultural, ao povo negro brasileiro falta o devido reconhecimento e valorização.

Para tratar do que entendo por "*tirar a vovó e o vovô do armário"* no caso dos Programas de Ações Afirmativas, em uso em universidades públicas federais e estaduais e institutos federais, valho-me do terminologia utilizada para designar ato de assumissão da sexualidade diferente do sexo com o qual a pessoa nasceu. Sair do armário é definido em matéria da *Revista Superinteressante* como: assumir que gosta de pessoa do mesmo sexo é uma das coisas mais difíceis e importantes que alguém pode enfrentar. Não há regras nem passos obrigatórios, mas especialistas dão sugestões".

Superinteressante aprofunda a temática, porém para fins deste artigo, faço uso de uma só das sugestões:

> **1. Faça isso por você, não pelos outros**
>
> A revelação deve vir porque você quer se sentir mais verdadeiro consigo mesmo, não porque você acha que tem alguma obrigação com outra pessoa. Se você considerar que é o caso, pode procurar ajuda profissional: há grupos de apoio e terapeutas que ajudam a definir a estratégia mais adequada e o momento mais oportuno.

No caso dos Programas de Ações Afirmativas, a expressão assemelhada, análoga, parecida a - *sair do armário – é - tirar a vovó e o vovô do armário*. Juro que nada tem a ver com sexualidade não assumida por avós, sejam maternos ou paternos. Liga-se à referência a um ou aos dois avós por serem pessoas pretas ou pardas. A alusão é utilizada por candidatos à reserva de vagas para alunado de escola pública em concursos vestibulares. Existem alunas e alunos, de escola pública, que buscam agregar o acúmulo do quesito étnico-racial nos certames de seleção para ingresso nas universidades públicas federais e estaduais, bem como em institutos federais. Na **Mensagem do Reitor** integrante do Manual do Candidato consta o texto:

> O Concurso Vestibular na Universidade Federal do Rio Grande do Sul tem uma longa história de tradição e respeitabilidade. Mantendo-se em sua trajetória de constante aperfeiçoamento, para o processo seletivo de 2018, a Universidade aprovou importantes alterações no Programa de Ações Afirmativas, tanto no que diz respeito ao Concurso Vestibular quanto ao SISU. Dentre essas alterações, uma das principais medidas refere-se à garantia de acesso ao Ensino Superior para pessoas com deficiência (PcD); outra decisão importante diz respeito à criação da Comissão Permanente de Verificação da Autodeclaração Étnico-Racial, que fará a comprovação fenotípica de candidatos autodeclarados pretos ou pardos e o exame de documentos pertinentes aos candidatos autodeclarados indígenas (Concurso Vestibular 2018, 2017, p. 5).

Ficou explícito no Concurso Vestibular 2018 da UFRGS, por meio da Mensagem do Reitor, que o Programa de Ações Afirmativa possui Comissão Permanente de Verificação da Autodeclaração Étnico-racial, para comprovação fenotípica daquelas pessoas que buscarem essa via de ingresso.

Que a vovó e o vovô tem a ver com essa modificação importante como referida pelo Reitor? Sempre é relevante falar, escrever e repetir que pessoas negras militantes de movimentos sociais negro, e de mulheres negras, são autoras e autores intelectuais dos Programas de Ações Afirmativas nas universidades públicas brasileiras. Esse tema faz parte da agenda de lutas da militância antirracismo. No caso da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a inclusão do que comumente é designado de Cotas ocorreu no Concurso Vestibular de 2008, depois de discussão e aprovação em 2007 pelo Conselho Universitário - CONSUN. Historiadoras ou historiadores que desejarem se aprofundar no trabalho de registro da memória da inclusão da política afirmativa, trarão informações e detalhes importantes para o conhecimento de como se realizou o processo de discussão e inclusão do

Programa de Ações Afirmativas na UFRGS. Trago registro apontado por FONTOURA (2017):

> A respeito do Programa de Ações Afirmativas adotado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, vale enfatizar que visa a inclusão de alunos originários de escolas públicas, para os quais foi feita reserva de trinta por cento das vagas destinadas ao certame. Do percentil, quinze por cento destinou-se ao grupo de alunas e de alunos que se autodeclarassem como pessoas pretas. Havia também um número de vagas, em determinados cursos, reservados para alunos indígenas. Era esse o primeiro desenho de Programa de Ações Afirmativas utilizado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FONTOURA, 2017, p. 25).

É importante referir que vivemos em um estado com predominância de pessoas brancas e de ascendência europeia, dados comprovados pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Esse fato assume importância significativa. Demonstra que, embora a população negra seja de percentagem menor, tem ao longo do tempo lutado pelo respeito, por inserção e por valorização na sociedade sul-rio-grandense.

Essa luta tem ocorrido ao longo de toda a história do Rio Grande do Sul. No passado longínquo a resistência à escravização deu origem a centenas de quilombos – espaços para onde se dirigiam pessoas escravizadas, a fim de viver de forma livre. Na Guerra dos Farrapos, pessoas negras formaram o pelotão dos Lanceiros Negros, traídos por comandantes brancos. Outros feitos de resistência negra recheiam a história sul-rio-grandense. Cabe lembrar que a data eminentemente negra comemorada no país desde o início dos anos de 1970 foi de inspiração gaúcha. Dia 20 de novembro, data da morte heróica de Zumbi dos Palmares, entra para a história brasileira, através de estudos realizados por integrantes do Grupo Palmares, sediado em Porto Alegre, a partir de 1971. A

nacionalização da data ocorre em 1978, quando da criação do MNU – Movimento Negro Unificado. Sobre a criação e oficialização da data, uma das fundadoras do Grupo Palmares, Helena Vitória Machado, em entrevista concedida a Geledés Instituto da Mulher Negra em 2014, afirmou:

> Entrei no Grupo em novembro de 1971 e a data 20 de novembro estava sendo lembrada pela primeira vez, como o '**Dia da Consciência Negra**', no *Clube Náutico Marcílio Dias*, de saudosa memória. Iniciei minha participação na ocasião dessa primeira atividade pública do Palmares, vindo a conhecer, então, as propostas centrais que eram de revisão de aspectos da história do negro no Brasil e a necessidade de se discutir e divulgar fatos trazidos à tona pela nova historiografia.

A presença de digressão, passeio de ida a um tempo mais distante e de volta ao presente, tem como fundamento ilustrar que todo e qualquer ganho na vida de pessoas pretas e pardas é fruto de lutas empreendidas, destacando-se a criação de variadas entidades que apresentam como objetivo a valorização do grupo afro-brasileiro. É nesse cenário que militantes, ativistas e intelectuais negros conseguiram sensibilizar os órgãos superiores da UFRGS para realizarem uma proposta de Programa de Ações Afirmativas no seio da instituição de ensino. Da proposição originalmente construída pelos integrantes da comissão designada para elaborar a sugestão do Programa, até a efetivação do mesmo, houve a necessidade de realizar negociação. O que se pretendia era a reparação para alunado negro, independente de como tivesse realizado sua formação, bem como sem ligação à situação financeira ostentada. Na negociação, chegou-se ao acordo de utilizar como modelo aluno de escola pública e escolha de percentagem de retenção de vagas, tanto para a percentagem dos alunos de escolas públicas e, dentre estes, uma parcela

para aqueles alunos que se declarassem pretos e pardos. Assim tem-se que:

> A Decisão Nº 134/2007, emanada do CONSUN sofre mudança, quando é instituída a Lei Nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, o Decreto Nº 7.824 de 11 de outubro de 2012 e a Portaria Normativa Nº 18 de 11 de outubro de 2012 que regulam a implementação da reserva de vagas em instituições federais de ensino superior para alunado oriundo de escolas públicas. A legislação advinda do governo federal engloba, inclui e abarca os institutos federais. Dessarte, universidades federais que registravam resistência, evidenciavam desinteresse em discutir o tema e postergavam assumir o programa, são instadas legalmente a efetuá-lo (FONTOURA, 2017, p. 26).

A Lei Nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016, realizou alteração na Lei Nº 12.711/2012, tendo em vista acolher pessoas com deficiência nos cursos técnicos de nível médio e superior das instituições federais de ensino.

A quem favorecem os Programas de Ações Afirmativas instituídos em universidades e institutos federais? Respondo, sem fazer avaliação de caráter aprofundado. O ensino público, que envolve educação de primeiro e de segundo graus, é diretamente beneficiado com a inclusão de Programas de Ações Afirmativas nas universidades públicas estaduais e federais, bem como em institutos federais. Alunado da educação pública ocupam 50% das vagas em universidades públicas federais e estaduais e institutos federais nos concursos para ingresso nessas instituições de ensino. Antes da implementação desses programas o número de alunos do ensino público praticamente inexistia em cursos de maior procura e status. Face ao solapamento da educação pública, com problemas advindos da falta de alocação de recursos, bem como da falta de melhoramento, quer dos aparelhos escolares, quer do investimento no incentivo salarial para servidores

docentes e administrativos, o ensino público foi/é vítima de derrocada.

Até a década de 1970 o Rio Grande do Sul havia produzido boas escolas públicas. Destacavam-se pelo padrão de ensino, enquanto que escolas particulares eram acolhedouros de estudantado tido como mediano. Várias cidades do Rio Grande do Sul têm ainda hoje vestígio de escola pública reconhecida. A partir da vigência da ditadura no Brasil (1964-1985), a educação pública passa a sofrer deterioração, enquanto que as escolas particulares assumem importância que antes não tinham. Isso se mantém até os dias de hoje no que se refere ao ensino de primeiro e segundo graus. Difere no tocante à educação de terceiro grau, como já mencionado. Mesmo com o fato de que 50% das vagas de concursos vestibulares em instituição pública de ensino e institutos federais destinam-se a alunado de educação pública, tanto as secretarias municipais e estaduais de educação, bem como sindicatos de professores desses dois setores ainda não valorizam o ganho para a educação pública ocorrido com a implantação dos Programas de Ações Afirmativas. Talvez a não valorização de um ganho tão importante para a educação pública brasileira decorra do fato de que a luta que atingiu essa importante vitória seja feita sobremaneira por pessoas pretas e pardas. É possível admitir que pessoas negras abriram os cadeados de entrada de universidades públicas e institutos federais?

Quando a candidata e o candidato tiram a vovó e o vovô do armário? O item **10.2 – Autodeclaração étnico-racial – Preto ou Pardo** é um quesito importante a ser observado por aquelas pessoas que buscarem vaga no Concurso Vestibular 2018 da UFRGS. A candidatura à vaga na autodeclaração étnico-racial – preto ou pardo – assinará a

declaração. Segue a transcrição do compromisso de quem se autodeclara étnico-racialmente preto ou pardo.

> [...] Estou ciente de que, o candidato que prestar informações falsas relativas às exigências estabelecidas quanto à autodeclaração "estará sujeito, além da penalização pelos crimes previsto em lei, à desclassificação do Concurso Vestibular /SISU e tr, em consequência, sua matrícula recusada no curso, o que poderá acontecer a qualquer tempo" (Artigo 8º, Decisão nº Decisão nº 429/2012 do Conselho Universitário da UFRGS).

A introdução de novidade causa desconforto e exige aperfeiçoamento. Assim ocorreu com a introdução do Programa de Ações Afirmativas. Como referido, houve alteração nas operações matemáticas. Diminuída a quantidade de alunado da educação particular, acréscimo de discentes forjados pelo ensino público, com aumento de pessoas pretas, pardas, de fato, e indígenas. Com isso, altera-se o rosto das universidades públicas e institutos federais. Mas isso não parece ser aceitável por quem também é desfrutador da política pública. Alunado branco, igualmente beneficiado pelo Programa de Ações Afirmativas, não se contenta em dividir a percentagem destinada a discentes advindos de escolas públicas.

De forma gulosa, há aqueles que não são solidários com o grupo responsável pela abertura dos portões das instituições de ensino superior ao bando de alunos, até então, se não excluídos, mas com dificuldades de penetrar em determinados cursos, pois as vagas estariam garantidas para quem viesse do ensino particular e por estar mais bem preparado no campo dos conhecimentos. Como se percebe essa atitude? Considerando que no início do processo de ingresso pelo Programa de Ações Afirmativas bastava a autodeclaração da pessoa postulante à vaga pelas cotas raciais. Houve quem se valesse da mentira para aumentar a possibilidade de ingresso

na universidade. Era aluno de escola pública, acrescia à declaração ser pessoa parda. A farra da falsidade da declaração étnico-racial ocorreu até algumas dessas pessoas serem denunciadas. Feita a delação, a universidade viu-se obrigada a tomar providências. Criou Comissões para verificar a veracidade da declaração. Tribunal racial dizem alguns, que não desejavam que a aferição fosse feita. Justiça bradam outros, pois contabilizam que houve diminuição no ingresso de pessoas pretas e pardas em função da malversação do autodeclaração.

Como agem as pessoas mentirosas, trampolineiras e fingidas? *Tiram a vovó e o vovô do armário*. Como foram denunciadas, ao buscar defesa trazem fotos de avós pretos ou pardos. Apresentam fotos em que utilizam maquiagem para escurecer a pele. Os retratos são desfocados. Usam recursos apelativos. Apelam para declaração, para legislações. Não demonstram o mínimo constrangimento por roubarem oportunidades de quem sofre discriminação diária na sociedade racista brasileira. Sociedade que mantém firme, fixa e inamovível a mira do racismo. Sociedade que diminui oportunidades para pessoas pretas e pardas no mundo do trabalho. Sociedade que, face ao racismo estrutural, aumenta as possibilidades de pessoas pretas e pardas serem mortas, pelo simples fatos de serem pretas e pardas. *Tirar a vovó e o vovô do armário* para conseguir vantagens, uma vez que pela miscigenação, torna-se *pessoa branca brasileira,* sonho de vida que muitos ostentam, significa ser ladra/ladrão de vida, de sonho e de oportunidades de quem é reconhecidamente pessoa legítima, herdeira da luta pelo ingresso de gente preta, parda e indígena na academia, tendo em vista dividir os espaços das academias e multiplicar os saberes, enriquecendo as instituições públicas de ensino federais, estaduais e institutos federais.

3. Conclusões possíveis

Concordo com ideia que já ouvi exposta pelo professor doutor José Carlos dos Anjos ao dizer que a autodeclaração é de responsabilidade da pessoa declarante. Não caberia ser questionada. A sugestão seguinte seria entrevistar a pessoa postulante, dialogando com ela de forma que chegue ao entendimento que a política pública, no quesito étnico-racial, não seria para ela. A sua história de vida não possuiria os perrengues, desalentos e infortúnios a que as pessoas pretas e pardas estão sujeitas. Incluem-se nesse rolo, embrulho, questão até às pessoas negras consideradas bem sucedidas.

Títulos acadêmicos, dinheiro no banco, cabelos pintados de amarelo não tornam pessoas pretas e pardas imunes ao racismo que mata, quer seja fisicamente, quer seja de forma imaterial. Diminuir as oportunidades de frequentar a educação superior, multiplicar as dificuldades de realizar o curso com sucesso, como fazem certos docentes, e aumentar a distância entre pessoas brancas e pessoas negras com acesso à educação superior são marcas indeléveis do racismo existente, perseverante e mortal que se reorganiza continuamente na sociedade brasileira.

Fica uma sugestão aos que se amparam na ancestralidade: se a vovó e o vovô desejarem e tiverem condições de realizar o concurso vestibular, traga-os para as instituições federais e estaduais de ensino e/ou institutos federais. Se não, deixe-os descansar. Fizeram a sua parte. Estude e não tire as oportunidades de quem, ainda hoje, diferente de você, tem as marcas da exclusão presentes em sua vida. Revise, corrija e reformule sua forma de agir. Trate seus racismos!

4. Referências bibliográficas

BRASIL. Lei nº 13.409, de 28 de dezembro de 2016. Altera a Lei nº 12711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior nas instituições federais de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília,, 29 dez. 2016. P. 3. Disponível em: <https://goo.gl/zHyLoV>. Acesso em: 25 jun. 2018.

BRASIL. Lei N. 12.711/2012, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federai e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 ago. 2012. P. 1. Disponível em:<https://goo.gl/9PsygZ >. Acesso em 10 set. 2017.

CARLOS ASSUMPÇÃO, referência na poesia negra no Brasil. **UNEGRO** – união de negros pela igualdade. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: < https://goo.gl/zHwTVp >. Acesso em 24 jun. 2018.

COLÉGIO CERMAC. Enfim, Terceirão 2018: evento reuniu o ensino médio e marcou o início da preparação para o Enem e vestibulares. Disponível em: <https://goo.gl/gx7g6X>. Acesso em 24 jun. 2018.

COTAS Raciais no Ensino Superior. Decisão do STF sobre a constitucionalidade. Voto do Relator Ministro Ricardo Lewandovski. Brasília: STF; ONU MULHERES; PNUD, 2012.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos. MAPA DO NEGRO NO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL Regiões Metropolitanas de São Paulo, Salvador, Recife, Belo Horizonte, Porto Alegre e no Distrito Federal. Relatório de Pesquisa ao INSPIR - Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial Junho de 1999. Disponível em: https://goo.gl/NgxDyU. Acesso em 21 jun. 2018.

ESTUDANTES da UFRGS denunciam fraudes no ingresso por cotas raciais. Zero Hora, Porto Alegre, 21 jul. 2017. Disponível em: <https://goo.gl/E24L3b>. Acesso em: 25 jul. 2018.

FONTOURA, Maria Conceição Lopes. Invasão / Ocupação da UFRGS: diálogo com docentes de cursos de licenciaturas sobre Programas de Ações Afirmativas e Educação das Relações Étnico-Raciais – ERER. 2017. 280 f.

GELEDÉS. Instituto da mulher negra. Processo de adesão: os 36 anos de movimento negro unificado – MNU. 2014. Disponível em: < https://goo.gl/DBMbTt >. Acesso em 25 jun. 2018.

OLIVEN, Arabela Campos. Educação. Porto Alegre/RS, v. 30, n1 (61), p. 29-51, p. 29-51, jan./abr. 2007.

SANTANNA, Wania. O Impacto Político-Econômico das Ações Afirmativas. In: GOMES, Nilma Lino (Org.). **Tempos de Lutas**: as ações afirmativas o contexto brasileiro. Brasília: SECD/MEC, 2006. p. 13-18.

SANTOS, Hélio. A Busca de um Caminho para o Brasil. A trilha do círculo vicioso. São Paulo: Editora SNAC, 2001.

SANTOS, Hélio. **Salve 13 de Maio?** São Paulo: Secretaria de Educação: Grupo de Trabalho para Assuntos Afro-Brasileiros, 1988.

SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves e. Apresentação. In: FONSECA, Marcus Vinicius; BARROS, Surya Aaronovich. (Org.). **A História da Educação dos Negros no Brasil.** Niterói: EdUFF, 2016. p 7-10.

SUPERINTERESSANTE. Comportamento. Como Sair do Armário. Disponível em: <https://goo.gl/kUCNHP>. Acesso em: 24 jun. 2018.

THEODORO, **Mário Lisbôa. Exclusão ou inclusão precária?** O negro na sociedade brasileira. Inclusão Social, Brasília, v. 3, n. 1, p. 79-82, out. 2007/mar. 2008.

UFRGS. COPERSE. Manual do Candidato. Vestibular UFRGS 2018. Porto Alegre: COPERSE, 2017.

CONSIDERAÇÕES À PORTARIA NORMATIVA Nº4 DE 6 ABRIL DE 2018 DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

Gleidson Renato Martins Dias[43]

1. Introdução

Num momento em que as entidades do Movimento Negro fecham o cerco sobre as fraudes e os descaminhos da política de cotas raciais, bem como denunciam a improbidade administrativa da maioria dos reitores no que se refere à escolha política e irresponsável de não constituir comissões de heteroidentificação vemos com bons olhos, qualquer tentativa de regulamentar e unificar (*mutatis mutandis*) os procedimentos, os critérios e os conceitos acerca desta política vitoriosa que está enegrecendo, não só epitelialmente, mas também, epistemologicamente as universidades e o Estado brasileiro como um todo. No entanto, é necessário analisarmos com profundidade os desdobramentos políticos e jurídicos da nova recomendação.

Neste sentido o objetivo deste artigo é fazer algumas observações, não de forma finalística, mas com o intuito de contribuir com o debate e entendimento sobre o tema. Concentrar-me-ei, com mais afinco, nos aspectos positivos e negativos (ou preocupantes) do novo regramento. No entanto, parece pertinente abordar, *prima facie*, sobre fraudes e as possibilidades de entendimento deste termo muito utilizado nas legislações, pareceres e reportagens sobre cotas raciais. Vejamos: a maioria das legislações utilizam termos tais como:

---

[43] Bacharel em Direito, Especialista em Direito Público, Fundador do Fórum Nacional de Comissões de Heteroidentificação em Candidatos/as Cotistas e Membro da Coordenação Nacional do MNU – Movimento Negro Unificado.

"falsidade na declaração", preconizado na legislação gaúcha (art. 5º Lei 14.147/14) ou "declaração falsa" como vemos no parágrafo único do art. 2º da Lei Federal 12.990/14:

Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Como nota-se o termo está direcionado a autodeclaração do candidato/a, mas, tendo em vista orientação de eliminação e até mesmo anulação dos atos pós-posse, causa muitas dúvidas, debates e inseguranças. De qualquer forma, no que se refere à intencionalidade apresentada, não me parece o melhor termo a ser empregando, até porque, a discussão jurídica sobre fraude está, geralmente, ligada a negócios jurídicos e licitações, no entanto consolidou-se nas legislações que reservam cotas raciais, e pelos desdobramentos jurídicos cabe especial atenção.

Para o Professor Silvio de Salvo Venosa, (2011, p. 213) a fraude nada mais é do que o uso de meio enganoso ou ardiloso com o intuito de contornar a lei ou um contrato, seja ele preexistente ou futuro. Já o Professor Washington Monteiro de Barros (2009, p. 245) destaca que é absolutamente necessário, para a caracterização da fraude, que um terceiro seja efetivamente lesado pelo ato fraudulento. O Código Penal disciplina a fraude no popular artigo 171 "*Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento: Pena - reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa.*" Cabe maior estudo relacionado as cotas raciais e os debates a certa do conceito no direito civil e suas implicações penais. No entanto, Mirabete (2003, p. 328)

diz que "*Na verdade não há diferença de natureza, ontológica, entre a fraude civil e a penal. Não há fraude penal e fraude civil a fraude é uma só. Pretendida distinção sobre o assunto é supérflua, arbitrária e fonte de danosíssimas confusões*". Contudo não é irresponsável afirmar que fraude, por várias vezes, pode ser entendida, simplesmente, como sinônimo de má-fé.

Para a intencionalidade do presente texto, e para além de um rigorismo civil ou penal, resta-nos entendermos que está se falando do ato pelo qual pessoa de raça-sociológica diversa da guarnecida pela política de cotas raciais entra como cotista-racial desviando a função teleológica da política e, não raramente, tirando real beneficiário/a.

Para uma inicial compreensão podemos entender fraudes no mínimo de duas maneiras:

a) fraude causado por candidato: intencional, dolosa, sendo sempre do postulante à condição de cotista. Acontece quando pessoa indubitavelmente branca adentre por cotas raciais. Tal realidade acontece geralmente em duas situações:

> a.1) da inexistência de comissão de heteroidentificação. Com tal fragilidade candidatos/as se beneficiam da autodeclaração. Fato infelizmente ainda comum nos cursos de graduação e pós-graduação em universidades, pois a maioria dos reitores, fazendo uma leitura rasa da autonomia universitária, não implementam comissões de heteroideintificação;
>
> a.2) da fragilidade da comissão de heteroidentificação no sentido de incompreensão da função da política de cotas raciais, a qual, por esta incompreensão, tenha adotado uma hermenêutica distante do racismo no Brasil, colocando pessoa não-negra como cotista. Nesta,

geralmente o equívoco recai sobre o conceito jurídico do termo “Pardo”. Onde os/as comissionários/as, acabam deferindo inscrições de candidatos/as “amorenados/as”, “bronzeados/as”. Isto é, confundem o pardo tão-somente como cor, fora de todo o aspecto teleológico das ações afirmativas de cunho cotista racial. Neste caso, o deferimento de candidato não-negro/a causa descaminho por erro material, não por omissão: destaca-se que tal falha, ou erro material, são cada vez mais raros na medida que os critérios e os métodos se solidificam (nacionalmente).

b) fraude causada pela Instituição ou fraude institucional: neste aspecto não se analisa o/a candidato, mas sim, a imprudência e/ou improbidade da Administração Pública a qual não tomou as providências necessárias para que a política seja direcionada aos verdadeiros sujeitos de direito das cotas raciais. Assim sendo o descaminho é causado por improbidade, por omissão. Embora parecido com o sub-item “a.1” eles não se confundem teoricamente. No primeiro olhamos a atitude do candidato. Falamos de candidato com consciência de que não é negro e aproveita falta de controle por parte da administração pública. Neste analisamos o papel da instituição.

Notadamente, embora com olhares diferentes, ora no candidato ora na instituição, por certo que o resultado é o mesmo, qual seja, o do descaminho da política de cotas no sentido de pessoa não-negra adentrar por intermédio de cotas raciais, beneficiando-se de política pública direcionada a outro público, isto é, pessoas negras de pele preta ou pele parda (clara). Ainda que complexo e inicial debate, o ponto óbvio é que as fraudes têm oportunizado o ingresso de pessoas brancas na condição de cotista racial, em detrimento de pessoas

negras, por isso a pertinência de um estudo mais aprofundado haja vista a especificidade da política e sua revolucionária funcionalidade.

Destaca-se por derradeiro, mas central, é que eventual indeferimento de postulação à condição de cotista não transforma inadvertidamente candidato/a em fraudador ou fraudadora. Há urgência em entendermos, em separarmos eventual **desacordo na declaração** de determinado candidato/a (algo subjetivo) com **fraude na declaração**.

Se, por exemplo, determinado candidato/a que tenha pai ou mãe negro/a, (note que estou falando de ter um ou outro e não os dois) e que postule condição de cotista racial, mesmo sendo indeferido por comissão de heteroidentificação, não pode ser confundido com fraudador/ar, haja vista possibilidade real de sentir-se negro, no entanto, o sentir-se, achar-se é direito subjetivo e intocável, ligado a autodeclaração. Já a heteroidentificação esta conectada ao realismo fenotípico. Não falamos do sentir-se e sim de como determinada pessoa é vista pela sociedade.

Imaginemos pessoa indubitavelmente negra que tenha sido criada por uma família alemã ou italiana. Que até mesmo tenha sido alfabetizada num destes idiomas e que por questões íntimas e culturais, sinta-se alemã, ou italiana, pois seus pais são assim, seus irmãos, tios e primos também o são. Neste caso fictício (mas não incomum) pode esta pessoa negra, sentir-se alemã, mas nunca será vista ou tratada pela sociedade como alemã, pois sua "marca", sua fenotípia é negra. Da mesma forma, uma pessoa fenotipicamente branca por maiores que sejam suas relações com a cultura e com a população negra nunca sentira na sua pele branca o vivenciado pela pele negra. Por esta razão, para as cotas raciais, prevalece não o sentir-se, mas o realismo fenotípico.

Neste sentido não me parece adequado, num país de extrema miscigenação, que alguém por sentir-se negro (por questões específicas) possa ser enquadrado como falsificador ou falsificadora. Cabe ao Estado garantir o direito à audeclaração, de forma livre e em caso de, na heteroidentificação, determinada comissão divergir, encaminhar candidato para vaga universal, salvo nos casos onde a comissão verificou utilização de artifícios, burla, nos quais deve ser dado, ao candidato/a fraudador o direito constitucional do contraditório e da ampla defesa para esta acusação específica: a de fraudador/a.

Enfrentamos um caso onde todas as circunstâncias levavam a crer se tratar de um fraudador. Primeiro porque ele era indiscutível e visivelmente branco, segundo porque ele tentou criar mecanismos reprováveis para afirmar sua tez parda com duas ações que destaco: a) assim que ouviu da comissão o questionamento se já teria se declarado “pardo” noutra ocasião. O Candidato trouxe por volta de 1 (uma) hora depois, ocorrência policial feita no sítio eletrônico da polícia civil gaúcha, o registro de ocorrência on-line onde disse ter perdido molho de chaves entre outros pertences. Nesta ocorrência o candidato se autodeclarou pardo e tentando produzir prova a seu favor; b) já em fase recursal, junta atestado médico onde constava o seguinte texto “Atesto para devidos fins que o senhor “XXX” portador da carteira de identidade “XXX” dentro da escala cromática de cores pertencia a cor parda”. Reproduzo para conhecimento e forma de elucidar o defendido no tópico acima, parte do “PARECER 01/2016 DE AVALIAÇÃO DO PERTENCIMENTO RACIAL NOS CONCURSOS PÚBLICOS DA SMARH – EDITAL DE ABERTURA 01/2014 SMARH” (Secretaria de Modernização, Administração e Recursos Humanos do Rio Grande do Sul. Do qual fui o Relator:

"(...)

Por todos os fatos de direito apresentados a Comissão Secretaria de Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos a Comissão instaurada pela Portaria nº 75/2016:

Tendo em vista o que orienta o art. 1ª da Lei Estadual nº 14.147 de 19 de dezembro de 2012 c/c o § 3º do art. 1ª da Lei Estadual nº 13.694 de 19 de janeiro de 2011, **negar provimento ao presente recurso** mantendo o **Indeferimento** da inscrição do candidato "XXX" às vagas destinadas aos pretos e pardos, tendo em vista o candidato não pertencer a raça negra, população a qual a Lei de Cotas do Estado do Rio Grande do Sul é direcionada.

a) Tendo em vista as duas ações do candidato, apresentando uma ocorrência policial no mínimo duvidosa, onde mesmo tenta produzir documento se apresentando como pardo (haja vista a inexistência de documento pretérito), bem como, a apresentação de atestado médico afirmando que o mesmo é de cor parda, mesmo após ser explicado, na frente de outros dois candidatos, que o cor parda, para efeitos da lei de cotas, não se refere a cor de pele e sim, da raça-sociológica, com base Art. 5º da Lei nº 14.147, de 19 de dezembro de 2012 a qual positiva que: "Detectada a falsidade na declaração a que se refere o art. 4.º, isso implicará a nulidade da inscrição e de todos os atos administrativos subsequentes, sem prejuízo da cominação de outras penalidades legais aplicáveis e de responsabilização civil do candidato, pelos prejuízos decorrentes.". A Comissão recomenda a Administração Pública que o Candidato "XXX" seja EXCLUÍDO do certame.

b) A política de cotas raciais é, de certa forma novél, o que explicaria ou pode ajudar a explicar determinadas dúvidas, principalmente se tratando do conceito jurídico de pardo.

No entanto, a Administração Pública, pelo princípio do interesse público, não pode compactuar ou se omitir em eventuais tentativas de fraudes. A seriedade nos atos administrativos quando, detectar tal possibilidade, não tem somente o caráter punitivo, mas também pedagógico. Por este louvável princípio, tendo em vista, inclusive jurisprudência por nós acostadas no processo nº 0504863-90.2014.8.05.0274 que trata de falsidade ideológica de autoria do Ministério Público do Estado da Bahia, **a Comissão recomenda a Administração Pública que encaminhe o presente para vistas ao Ministério Público do Estado**, para que, querendo adote as medidas necessárias ao caso concreto."[44]

2. Aspectos da Portaria

Feito prefacial ponderação passemos a análise da Portaria propriamente dita.

2.1. Dos Aspectos Positivos

De maneira geral pode-se afirmar que a presente Orientação avançou procedimentalmente, organizou fases e elucidou critérios. Traz 18 (dezoito) artigos divididos em 4 (quatro) seções sendo: "Disposições Gerais", "Do Procedimento para Fins de Heteroidentificação", "Da Fase Recursal" e no quarto e último "Das Disposições Finais".

[44] Parte final do Parecer ao qual encaminhamos "recomendação" de exclusão a qual só poderia ser efetivada dando direito de contraditório e de ampla defesa, incluindo vistas ao Ministério Público do Rio Grande do Sul.

A nova Portaria Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais, nos termos da Lei nº 12.990/14 e revogou taxativamente a Orientação Normativa SEGRT/MT nº 3 de 1º de agosto de 2016. Lembra-se que tal normativa havia dado um grande passo atendendo demanda do Movimento Negro e de estudiosos das Ações Afirmativas quando positivou o critério apenas fenotípico a ser utilizado pelas comissões. Como bem destacou Oracy Nogueira[45], o racismo no Brasil não é de origem e sim de marca, ou se preferirem, não é genotipista (sangue, ancestralidade), mas, sim fenotipista (traços negróides visíveis tais como pele, cabelos, etc.), portanto havia necessidade urgente de unificar e orientar a Administração Pública a cerca de um critério condizente com a forma de racismo vivenciado no Brasil.

Destaca-se que o positivado na portaria de 2016 para uma compreensão sociológica do que é pessoa negra para as cotas raciais já fora apontado, em outras palavras, mas com o mesmo direcionamento, pelo então MNCDR hoje, MNU - Movimento Negro Unificado - na sua Carta de Princípios no já longínquo ano de1978: "Nós, membros da população negra brasileira – **entendendo como negro todo aquele que possui na cor da pele, no rosto ou nos cabelos, sinais característicos dessa raça**"[46] (...).(grifei).Neste sentido, a atual Orientação manteve a recomendação no caput do seu artigo 9º

---

[45] NOGUEIRA, Oracy. Preconceito Racial de Marca e Preconceito Racial de Origem: sugestão de um quadro de referências para interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. Tempo Social, revista de sociologia da USP. V.19, n.1. p 294. Disponível em: https://goo.gl/6HZu8E.

[46] **Carta de Princípios do MNU Movimento Negro Unificado** em 18 de junho de 1978. Disponível em: http://mnu.org.br/quem-somos/

"A comissão de heteroidentificação utilizará exclusivamente o critério fenotípico para aferição da condição declarada pelo candidato no concurso público".

O parágrafo 1º do mesmo artigo, positiva, acertadamente, o combate do que denominamos de "afroconveniência[47]" com a seguinte redação: *"§1º - Serão consideradas as características fenotípicas do candidato ao tempo da realização do procedimento de heteroidentificação".*

Pertinente destacar que é comum candidatos/as (geralmente filhos/as de casamentos interraciais) escolherem uma estética totalmente branca, (o que Oracy Nogueira poderia chamar *passing*[48]*,* inclusive com intervenções cirúrgicas. Por óbvio essas pessoas tem todo o direito de escolher uma determinada estética, o que respeitamos integralmente, não se está questionando tal direito. No entanto, não raras vezes, estas mesmas pessoas, em fase recursal[49], apresentam fotos da infância sem a utilização de mecanismos que escondam seus frágeis, mas, à época, notados traços negroides e, portanto, com uma foto baseada numa

---

[47] Os estudiosos do racismo e antirracismo brasileiro cunharam um termo denominado afroconveniência. O conceito de afroconveniência questiona e adverte que com as cotas raciais, pessoas que na sociedade brasileira são vistas como não-negras queiram, no benefício das cotas, e somente neste caso, reivindicar sua ascendência e sua negritude sempre negada, escondida e rejeitada. Ver: **SOBRE BRANCOS, MESTIÇOS E AFROCONVENIENTES.** Disponível em: https://goo.gl/zNYyPj, **NEGRO DE PELE MAIS CLARA É DIFERENTE DE BRANCO AFROCONVENIENTE**. Disponível em: https://goo.gl/BGXtqY.

[48] NOGUIRA, Oracy, Op. Cit. Algo como a possibilidade de pessoas negras de pele muito clara e traços menos negróides, terem a oportunidade, possibilidade, eventualidade, alternativa, facilidade de esconder sua ascendência negra, sendo identificado (visualmente) enquanto branco.

[49] Assunto também controverso é a respeito do recurso (ou como prefiro, reconsideração de ato). Em determinados concursos, como por exemplo,no Estado do Rio Grande do Sul, em fase recursal aceita-se verificar fotos e quaisquer outras possibilidades de prova admitidas pelo o direito para uma compreensão da composição de sua família para entendimento de sua pertença racial.

estética negra não mais existente exigem vaga de cotas para pardos. Como se houvesse possibilidade de criarmos uma nova raça brasileira "a raça parda"[50].

Tal estratégia causava dúvidas em algumas comissões, pois na foto (de infância) aparecia uma criança aparentemente negra (mesmo que com pele clara, mas era nítido que se tratava de uma criança negra de pele clara, ou de pele parda, para utilizar o termo geralmente escolhido nas legislações e editais) e na frente da comissão apresentava-se uma pessoa esteticamente branca a ponto eliminar todo e qualquer traço que lembrasse ser uma pessoa negra. O que se quer explicitar é que, se esta pessoa não apresentasse fotos de pai ou mãe negra e se ainda não recorresse a fotos de infância, nunca e em nenhum lugar seriam vistas como pessoas negras de pele clara, mesmo com todos os esforços e responsabilidades. A orientação de analisar o presente e não o passado (estrategicamente escondido) direciona as comissões a combater a afroconveniência.

Inclusive o parágrafo 2º do mesmo artigo proíbe tanto a análise pretérita bem como explicita que eventual êxito em comissões de heteroidentificação em outros concursos não vincula, não obriga deferimento de comissão presente e com mesmo propósito:

§ 2º - Não serão considerados, para os fins do caput, quaisquer registros ou documentos pretéritos eventualmente apresentados, inclusive imagem e certidões referentes a confirmação em procedimentos de heteroidentificação realizados em concursos públicos federais, estaduais, distritais e municipais.

Não é raro encontrarmos pessoas negras com pele clara com carteira de identidade ou certidão de nascimento

---

[50] É comum tentarem, por desconhecimento ou má fé, criar uma nova raça brasileira como se o pardo, da legislação fosse algo diferente da raça negra.

registradas como brancas, por imposição do servidor público e/ou desconhecimento dos pais que fizeram o registro. Ademais este parágrafo reafirma a exclusividade da questão fenotípica do artigo 9º. Se o critério é exclusivamente pelo fenótipo não há de se falar em papéis, registros e documentos.

Se o §2º do artigo 2º cuida do pretérito (fotos, documentos e até mesmo resultados de outras comissões), o §1º do artigo 12 atenta ao futuro:

§ 1º - As deliberações da comissão de heteroidentificação terão validade apenas para o concurso público para o qual foi designada, não servindo para outras finalidades.

Acertadamente as proibições pretéritas e futuras destacam o caráter sociológico e não cientificamente duro, (ou biológico) do ser negro no Brasil, tal orientação cuida também, de forma subliminar, do caráter regional ou da regionalização do "ser visto como negro", que pode mudar de região para região, portanto também uma construção social, temporal, etc.

Outro avanço que merece ser destacado e talvez um dos grandes avanços seja a utilização tão-somente do termo "negro" e não mais "preto" e "pardo", pois boa parte fazia uma interpretação literal do termo pardo, descolado da função para qual a política foi criada.

Antes de prosseguirmos parece pertinente debatermos o conceito jurídico do termo "pardo" para as cotas raciais, termo este que causa muitas dúvidas e debates.

A grande dificuldade, neste quesito particular, pode ser notada pela mistura de possibilidades interpretativas, pois se utiliza, geralmente, nos regramentos uma fórmula híbrida.

Preto e pardo não são raças (nem mesmo sociológicas) e sim cor de pele. Neste sentido a pessoa com cor de pele preta sempre será negra, o mesmo não acontece com uma pessoa com a cor de pele parda a qual pode ser parda-branca, pode ser

amorenada, bronzeada, isto é de cor (parda) porém de raça (sociológica) branca. Não por acaso alguns registros utilizam o termo raça-cor. Reforçando que existem (ou pode existir) mais de uma cor visível, dentro da mesma raça-sociológica.

Ex: a) preto e pardo, ambos dentro da raça negra; b) branco, moreno e loiro ambos dentro da raça branca. Aliás, se quisermos ser extremistas, poderíamos dizer que não existe pessoa branca. Mas quando falamos em pessoa branca está subentendido que falamos da raça (sociológica) e não da cor. Ninguém espera encontrar alguém da cor de uma folha de papel.

Com os vocábulos preto, negro, pardo, amarelo não é diferente. A cor pode ser entendida como nome técnico da raça-sociológica.

A fim de encaminhar um entendimento sobre a terminologia “pardo” podemos concluir que o vocábulo pardo, pode, portanto, ser entendido, no mínimo, de duas formas: A) pardo enquanto cor e, B) pardo enquanto raça-sociológica, enquanto pertencimento racial e não cromático.

Como destacado pelo Ministro Ricardo Lewandowisky na ADPF 186, acolhendo a manifestação da PRG, a política de cotas raciais busca certos efeitos jurídicos, tais como:

i- Justiça Compensatória ou Reparação: no que se refere ao seu caráter compensatório pelos mais de 350 de escravização ao povo negro;

ii- justiça distributiva: isto é diversidade étnico racial, visando o fim das desigualdades raciais nos espaços públicos, pois como é sabido;

iii- promoção do pluralismo racial: o qual reforça a justiça distributiva em busca de postos de poder e prestígio diversos racialmente;

iv- superação de estereótipos negativos sobre a população negra:[51]

Portanto o termo pardo, numa hermenêutica antirracista (motivo da política de cotas raciais) deve ser interpretado no sentido de consolidarmos tais resultados jurídicos. O pardo, nas cotas raciais, deve ser entendido como a possibilidade jurídica de pessoa negra com pele clara adentrar por cotas raciais. Mas destaca-se estamos falando de pessoas (da raça) negra com pele clara. São geralmente frutos de uma relação interracial onde um dos genitores é negro/a. D'Adesky (achar argumentos em Adesky e Telles)

Pardo é um termo inclusivo, resguarda a diversidade cromática da população negra, não lhe restringindo somente a uma tonalidade de cor, assim como não se restringe aos brancos. Sueli Carneiro em "Negros de Pele Clara"[52] e Sthefanie Ribeiro em "Porque Anita incomodou os negros com "Vai Malandra""53 ajudam a entendermos este tema. Sueli advoga pela possibilidade de entendermos as pessoas negras na plenitude de sua existência estética indo de pele negra à pele clara e Sthefanie faz uma ótima avaliação sobre ser mestiça de família interracial no Brasil incluindo a possibilidade de determinadas pessoas tais utilizarem a negritude quando lhes convém. Algo que Oracy nogueira denomina de "passing".

Feita breve contextualização é salutar que a normativa ora debatida tenha elucidado este ponto trazendo tão-somente o termo negro e não mais utilizado os termos preto e pardo os quais fragilizavam o entendimento.

---

[51] LEWANDOWISKI, Ricardo. Voto ADPF 186. P. 18. Disponível em: https://goo.gl/rdp77z.

[52] CARNEIRO, Sueli, **Negros de Pele Clara,** disponível em: https://goo.gl/e6AFVj.

[53] RIBEIRO, Sthefanie, **Porque Anita incomodou os negros com "Vai Malandra,** disponível em: https://goo.gl/hihETf.

Já no artigo 1º da atual norma vemos o que segue:

"Art. 1º - Esta Portaria Normativa disciplina o procedimento de **heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros**, a ser previsto nos editais de abertura de concursos públicos para provimento de cargos públicos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, para fins de preenchimento das vagas reservadas, previstas na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014."

O termo "negro", ao invés de preto e pardo, continua em outros seis momentos da normativa:

VI do art. 1º "garantia da efetividade da ação afirmativa **de reserva de vagas a candidatos negros nos concursos públicos** de ingresso no serviço público federal." (grifei)

Art. 2º, Caput"para concorrer **às vagas reservadas a candidatos negros** o candidato deverá assim se autodeclarar, no momento da inscrição no concurso público, de acordo com os critérios de raça e cor utilizados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE." (grifei)

§1º do art. 2º "**os candidatos que se autodeclararem negros** indicarão em campo específico, no momento da inscrição, se pretendem concorrer pelo sistema de reserva de vagas"; (grifei)

§3º do art. 2º "**os candidatos negros que optarem por concorrer às vagas reservadas** na forma do §1º concorrerão concomitantemente às vagas destinadas a ampla concorrência, de acordo com sua classificação no concurso público;" (grifei)

Art. 8º, Caput"**os candidatos que optarem por concorrer às vagas reservadas às pessoas negras**, ainda que tenham obtido nota suficiente para aprovação na ampla

concorrência, e satisfizerem as condições de habilitação estabelecidas em edital deverão se submeter ao procedimento de heteroidentificação" (grifei)

§ 3º, Art. 8º"Será convocada para o procedimento de heteroidentificação, no mínimo, a quantidade de candidatos equivalente a três vezes o número **de vagas reservadas às pessoas negras previstas no edital**, ou dez candidatos, o que for maior, resguardadas as condições de aprovação estabelecidas no edital do concurso." (grifei)

Neste sentido, tanto a reafirmação do critério exclusivamente fenotípico, bem como a escolha do terno "negro" não deixam dúvidas a qual público a política é direcionada e ajuda muito a combater as fraudes. A Normativa admite que o candidato escolha entre todas as possibilidades, de raça e cor apresentados pelo IBGE (Caput, do art. 2º), no entanto, direciona corretamente o entendimento já no §1º do mesmo artigo com a seguinte redação "§ *1º - Os candidatos que se autodeclararem negros indicarão em campo específico, no momento da inscrição, se pretendem concorrer pelo sistema de reserva de vagas*." Pois as vagas, vemos a complementação noutro artigo, "as vagas são direcionadas às pessoas negras"(art. 8º) ais quais podem, por óbvio, ter pele preta ou pele parda, pois trata-se de política de "ação afirmativa para a população negra" (VI, art. 1º)

O parágrafo 3º do art. 2º reafirma que os inscritos por cotas também concorrem às vagas universais, ou seja, se determinado candidato/a tiver êxito e ficar na primeira colocação da classificação geral, por óbvio não necessitará entrar nas vagas destinadas aos cotistas, pois as cotas tem um percentual mínimo, jamais um percentual máximo. (em total acordo com o §1º do art. 3º da Lei 12.990/14).

Outro grande destaque positivo é a positivação do efeito jurídico relativo da autodeclaração. Existia uma

incompreensão no sentido de acreditar que bastava a autodeclaração para ter direito a cota racial. Tenho me debruçado a muito tempo sobre tal expediente e venho defendendo a bastante tempo na condição de relator de pareceres de comissões de heteroidentificação a tese de autodeclaração com efeitos jurídicos absoluto e autodeclaração com efeitos jurídicos relativos.

Posicionamento este que defendi no Seminário Jurídico "A Política de Cotas Raciais no Serviço Público: avanços e desafios" realizados nos dias 13 e 14 de Setembro de 2017, organizado pela SEPPIR e pela ENAP o qual serviu de base para construção da presente Portaria vendo com satisfação positivação de tal tese.[54]

Advogo que para um possível entendimento deve-se compreender que a autodeclaração é tanto absoluta, como também é relativa, no entanto, em momentos distintos para funções distintas e logicamente, com resultados jurídicos distintos:

a) Autodeclaração absoluta:

A autodeclaração terá efeitos jurídicos absolutos e incontestáveis quando estiver relacionada ao direito subjetivo, ao pertencimento racial (ou étnico), ao modo como determinado indivíduo (ou povo) se reconhece, se identifica.

A identidade e pertencimento étnico/racial não são conceitos estáticos, matemáticos, mas faz parte da construção individual de cada pessoa. Portanto, no que se refere a este direito, que é personalíssimo e subjetivo, não cabe ao Estado interferência. Neste quesito, não lhe é outorgada tal competência. A autodeclaração está relacionado aos direitos de terceira dimensão.

54 Informações sobre o evento disponível em: https://goo.gl/XhhkR2.

Ingo Sarlet, (SARLET, 2012, p 48) ensina que entre os direitos fundamentais de terceira dimensão, os quais também são chamados de direitos de fraternidade ou de solidariedade, estão: "os direitos à paz, **à autodenominação dos povos**, aos desenvolvimento, ao meio ambiente e qualidade de vida, bem como o direito à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e o direito de comunicação". (grifamos).

O princípio da autodeclaração é previsto nos arts. 1 e 55 da Carta das Nações Unidas, foi proclamado em Assembleia Geral das Nações Unidas em 26 de junho de 1945 e ratificada pelo Brasil em 21 de setembro de 1945, afirmando que o direito dos povos e nacionais à livre determinação é um requisito prévio para o exercício pleno de todos os direitos fundamentais. O protagonismo de tal construção jurídica pode ser atribuído a Organização Internacional do Trabalho, no ano de 1957 (pós Segunda Guerra Mundial) com a Convenção nº. 107 a qual representou a primeira tentativa de se codificar, em um instrumento legal de âmbito internacional, os direitos fundamentais de povos indígenas e tribais. Com a referida convenção "esses povos passaram a assumir, eles próprios, o direito de reivindicar, acima de tudo, sua identidade étnica, cultural, econômica e social, rejeitando, inclusive, serem chamados de "populações"[55].

b) Autodeclaração relativa:

Já a autodeclaração deve ter efeitos jurídicos relativos quando este ato, o de manifestar sua identidade, esta ligado, não mais ao direito subjetivo, mas a um direito material. Dito de outra forma, o que deve ser analisado, resguardado, policiado pela Administração Pública, é a possibilidade de

---

[55] Convenção n° 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT / Organização Internacional do Trabalho. - Brasilia: OIT, 2011 1 v. ISBN, p. 6. Disponível em: https://goo.gl/436Zk1.

desvio da finalidade da política de cotas raciais por eventuais fraudes ou erro material. Ora, um indivíduo não-negro que entra numa vaga destinada a pessoa negra, desvia a função teleológica da política de cotas raciais, pois esta, como sabemos, tem por escopo o de corrigir distorções históricas e ainda, o de alcançar determinados efeitos jurídicos, tais como: Justiça Compensatória, Justiça Distributiva e Promoção do Pluralismo conforme orientação do STF na ADPF nº 186. Não se alcançaria tais efeitos se, por exemplo, pessoas fenotipicamente brancas, por mais que possam ter reais ligações (culturais, filosóficas, religiosas) com a raça-sociológica negra, adentrassem por intermédio de cotas raciais nas universidades e/ou concursos públicos, pois, estes espaços permaneceriam espaços com extrema desigualdade racial. Portanto há de se separar o direito subjetivo de pertencimento (identidade) ao direito material ou objetivo de pertencimento (fenótipo).

No primeiro temos uma escolha uma construção de identidade para além de questões genéticas e/ou fenotípicas. Já no segundo temos uma realidade visual, um realismo fenotípico. Este realismo fenotípico, ou seja, ser visivelmente negro/a pode, inclusive, segundo vários autores, decidir quem entra para ocupar uma vaga de recepcionista numa determinada empresa e quem é preterido, ou ainda escolhida/o para vagas escondidas do público como depósito e/ou cozinha. Ser visivelmente negro é decisivo na hora de virar a preferência em abordagem policial ou de ser vigiado por seguranças de lojas, shoppings, supermercados. Esta diferenciação de pertencimento subjetivo e pertencimento real, esta diretamente relacionada ao racismo vivenciado no Brasil, pois como é sabido, o que serve como motivo do *discrímem* no país é a cor da pele, não o sangue. É o fenótipo e não o genótipo, é a marca não a origem. Destaca-se, por derradeiro

que, mesmo que o art. 4º da Lei gaúcha nº 14.147/12 fale em a autodeclaração, o art. 5º da mesma lei adverte que a falsidade na declaração implicará a nulidade da inscrição e de todos os atos administrativos subsequentes. O mesmo é verificado no parágrafo único do artigo 2º da Lei Federal nº 12.990 de 9 de junho de 2014, *in verbis*:

"Na hipótese de constatação de declaração falsa, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua admissão ao serviço ou emprego público, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.[56]

De tais positivações infere-se que, quando em relação ao gozo de cotas raciais, a autodeclaração não pode ser entendida como absoluta, e sim relativa. E ainda que Administração Pública, pode-deve, na verdade deve-pode criar mecanismos jurídico-administrativos para que a falsidade (dolosa ou não) seja combatida.

É neste sentido que o captu do artigo 3º positiva a relatividade da autodeclaração: "*A autodeclaração do candidato* **goza da presunção relativa de veracidade**" e já a afirma no parágrafo 1º do mesmo artigo que a autodeclaração do candidato só terá validade, quando confirmada pela comissão de heteroidentificação: "*Sem prejuízo do disposto no caput, a autodeclaração do candidato será confirmada mediante procedimento de heteroidentificação*".

Isto é, na realidade, o que fará determinado candidato/a ser efetivamente cotista é a confirmação de sua condição fenotipicamente negra (seja de pele preta ou pele clara) feita pela comissão de heteroidentificação. Antes poder-

---

[56] Lei 12.990, de 9 de junho de 2014. Disponível em https://goo.gl/FS5NJq.

se-ia dizer tratar-se de um pré-cotista, um aspirante a cotista. Aspiração feita na hora da inscrição (autodeclaração, com efeito relativo) e que só terá validade pós heteroidentificação, efeito absoluto e específico para o certeme.

Não restam dúvidas do acerto destas positivações inclusive no que se refere a diminuição de judicialização.

Já na Seção II, que trata dos procedimentos para a finalidade da heteroidentificação, o art. 5º explica o que é "*heteroidentificação*" e elucida sua finalidade: *"considera-se procedimento de heteroidentificação a identificação por terceiros da condição da autodeclaração*". Sendo que o parágrafo 1º do inciso 8º traz pela primeira vez de forma explícita a possibilidade de heteroidentificação telepresencial, desde que motivada (explicada, argumentada) tal necessidade.

O artigo 6º trata da composição da comissão, no caput afirma que a mesma deve ser criada para este fim específico, ou seja, o de efetuar a identificação feita por terceiros, bem como a obrigatoriedade de que os componentes tenham participado de oficinas sobre promoção de igualdade racial e enfrentamento ao racismo (III,6º) além da preferência (na escolha dos participantes) em pessoas com experiências na temática racial (IV,6º).

O artigo 12, acertadamente, define que a decisão das comissões sejam por maioria[57] (simples) dos seus membros. Entender o racismo à Brasileira (Telles, 2001) é observar,

[57] Cabe ressaltar as disputas procedimentais frente às comissões e o acerto de tal orientação estar explícita. Alguns advogavam pela necessidade de que as comissões deliberassem por unanimidade e não por maioria simples, algo, só exigidos a nós. Quando os acórdãos (os quais inclusive podem prender ou soltar homicidas e estupradores, além de deliberarem assuntos tão ou mais delicados, são deliberados em maioria simples, 2 x1 solta ou prende determinado indivíduo. Não pode se exigir das comissões algo inexigível nos Tribunais de segunda instancia e dos tribunais superiores. Tal posicionamento reflete o que denomino, em artigo próprio, de hermenêutica jurídica da branquitude. O racismo apresenta-se também, por exigências absurdas, exageradas direcionadas as raças não-hegemônicas.

também, as armadilhas de uma excessiva exigência quando a questão é para combater o racismo, denomino este fenômeno interpretativo de Hermenêutica Jurídica da Branquitude[58]. Ora, exigência oposta a voto por maioria simples só pode ser entendido pela HJB.

Costumo salientar que a Hermenêutica Jurídica da Branquitude é o fenômeno pelo qual, em qualquer possibilidade de interpretação, quando a matéria refere-se a questões raciais, a interpretação, na enormidade das vezes, prejudicará o avanço do combate ao racismo. HJB é a base ideológica (consciente ou inconsciente, direta ou indireta) que afeta os operadores jurídicos latu senso, isto é doutrinadores, ministros, desembargadores, juízes, promotores, defensores públicos, advogados, delegados e servidores da Administração Pública. Ao analisarem e/ou produzirem algum regramento e/ou posicionamento jurídico não raras vezes irão materializar uma das formas do Racismo Institucional.

Em outras palavras da para explicar da seguinte maneira: havendo possibilidade de interpretação esta interpretação será contrária aos interesses do combate ao racismo mantendo o que sociologicamente denomina-se de "privilégio branco". Ela se esconde na tecnicidade (a tecnicidade sempre é apresentada como imparcial, sempre foi utilizada para justificar injustiças e para blindar governantes, políticos, juristas e etc) a tecnicidade esconde a subjetividade a objetividade.

A Hermenêutica Jurídica da Branquitude também se debruça na ignorância e/ou falta de comprometimento em estudarem o fenômeno racial (omissão). Bebem da fonte que acredita (real ou retoricamente) na inexistência do racismo ou

---

[58] DIAS, Gleidson Renato Martins Dias, A Hermenêutica Jurídica da Branquitude a Serviço das Fraudes nas Cotas Raciais, disponível em: https://goo.gl/xPxQPR.

da vitimização de negros, faz leitura superficial do fenômeno social racismo e todos estes fatos e fatores influenciarão na metodologia interpretativa escolhida e, por conseguinte, no resultado final, seja ele um ato administrativo, um despacho, uma sentença ou acórdão. Rui Portanova poderia chamar este fenômeno de “Motivações Ideológicas da Sentença”

Existiam vários juristas que defendiam que as comissões para deferirem e/ou indeferirem determinado candidato/a tal posicionamento deveria ser **obrigatoriamente** de forma unânime. Porque tal exigência é HJB? Ora, em nenhum momento tal exigência é efetuada. Os acórdãos nos Tribunais Regionais e Superiores são de maioria simples, incluindo o Supremo Tribunal Federal.

Imaginemos que determinada pessoa é ré e teve posicionamento na instância de primeiro grau, contestado em instancia superior (para melhor compreensão da excessividade da exigência, irei dramatizar o exemplo). Pensemos que estamos diante de homicídio ou estupro, algo sem dúvida, gravíssimo. Neste caso o direito aceita maioria simples no acórdão. Não é necessário unanimidade. Resultando no nosso exemplo, que por 2 votos a favor e 1 contra o denunciado como homicida ou estuprador possa ser absolvido ou condenado. Por certo caberia embargos infringentes conforme faculta artigo 609 do CPP no entanto, possibilidade de embargos não pode ser confundido com exigência de unanimidade.

Por qual motivo exigir-se-ia algo mais rígido para comissões de heteroidentificação, se não pelo fenômeno da HJB a qual atrapalha o avanço contra o racismo e faz exigências absurdas e leituras superficiais? Deferimento e indeferimento é um ato jurídico-administrativo se nos casos mais complexos é aceitável maioria simples não há de se falar, em hipótese alguma em unanimidade nas comissões de heteroidentificação.

Por fim reforçando a orientação no inciso I, do artigo1º, (o qual trata do respeito à dignidade humana) o parágrafo 2 do artigo 12 proíbe a deliberação (positiva ou negativa) na presença dos candidatos.

2.2. Dos Aspectos Negativos (ou preocupantes)

Como já mencionado, embora, a Portaria Normativa nº 4 tenha pontos que são bem vindos, existem artigos que causam bastante preocupação.

Inicia-se os destaques negativos pelo parágrafo 2º do art. 3º o qual positiva que: "**A presunção relativa** de veracidade que goza a autodeclaração do candidato **prevalecerá em caso de dúvida razoável a respeito de seu fenótipo**, motivada no parecer da comissão de heteroidentificação." (grifei)

Salvo melhor interpretação, parece que o referido parágrafo traz algo parecido como "*em dúbio pro réo*". A autodeclaração tem efeito jurídico relativo, ou como textualmente vemos no caput do art. 3º, tem "presunção relativa de veracidade", no entanto quando a comissão tiver "dúvida razoável" a autodeclaração terá efeito jurídico absoluto, ou seja, o/a candidato/a entrará como cotista, cabendo a comissão em parecer, argumentar a cerca das dúvidas que resultou no deferimento.

Não se contesta exigência de que toda a comissão de heteroidentificação tenha responsabilidade e bom senso. Participar de comissões desta natureza é algo extremamente importante e traz consigo uma carga de responsabilidade enorme, pois decide se determinada pessoa entra ou não em vaga muitas vezes tão sonhada. No entanto é temerosa tal positivação, pois pode ser compreendido que a "dúvida razoável" é uma orientação que admite colocar os brancos

mestiços, e não os negros mestiços. Acredito que falta maior indicação na Portaria acerca do que venha ser tal termo.

Neste sentido, cabe pautarmos que é vinculante o entendimento para o qual a dita duvida razoável tenha relação direta com a obrigatoriedade da fenotipia negra (Caput do art.9º) combinado com a orientação na qual indica para qual raça-sociológica a política foi criada, "pessoas negras" (Caput doart. 8º), população negra" (VI, art. 1º). Portanto, à luz da presente Portaria, não é defeso que a dúvida razoável abarque pessoa fenotipicamente branca. Não se está com tal postura, dando margem ao que no interior das comissões, denomina-se de "branco com pele bronzeada"[59].

A intencionalidade do §1º do art. 7º é louvável, trata da preservação dos nomes dos membros da comissão: "serão resguardados o sigilo dos nomes dos membros da comissão de heteroidentificação, podendo ser disponibilizados aos órgãos de controle interno e externo, se requeridos" pode parecer interessante na teoria, mas de difícil concretude na prática, haja vista §2º do próprio art. 7º que ordena publicar os currículos dos membros em "sítio eletrônico da entidade responsável pela realização do certame". Bastaria, portanto, acessar o sítio eletrônico.

Outra inovação é a expressa obrigatoriedade de gravação em vídeo do procedimento da heteroidentificação (Caput. Art. 10) a qual se não aceita pelo candidato/a é motivo de sua exclusão do certame (Parágrafo Único art. 10). Neste sentido, o que causa preocupação é a utilização das gravações em recursos.

---

[59] A dúvida recai sempre no termo pardo, por isso louvável a substituição dos termos preto e pardo por negros, pessoas negras etc como já destacado. A certa da dúvida razoável, deve-se compreender a normativa como um todo. O termo não é um termo solto desconectado do restante da portaria. Sendo assim a dúvida razoável estará vinculada as pessoas negras de pele clara e não pessoas brancas com pele bronzeada ou amorenada

Embora o vídeo não seja a única fonte de informação da comissão recursal, pois ela também se valerá de parecer efetuado pela comissão, bem como recurso impetrado por candidato prejudicado (art. 15) é sempre preocupante as gravações em vídeo, pois sabemos das precariedades materiais do poder público. Além do mais, a iluminação e a qualidade da gravação podem enegrecer pessoas brancas e embranquecer pessoas negras. Há de se ter muito cuidado na qualidade das gravações, bem como, e principalmente no parecer o qual deve ter a atenção e responsabilidade de apontar, minimante, as condições gerais da qualidade da gravação para que com estas informações a comissão recursal tenha uma indicação mínima da realidade presencial com a diferença na gravação, para assim poder avaliar eventual recurso. Cuida-se deste ponto, pois a importância da Comissão Recursal, nos moldes apresentados por esta Portaria é gigantesca, pois cabe a ela a última palavra, o último posicionamento em fase administrativa, (§1º, Art. 15). Portanto, ao fim e ao cabo será a comissão recursal que definirá quem entrará ou não por cotas raciais e por este motivo há de se zelar pelas melhores condições do material encaminhado para cabal decisão.

Neste ponto cabe mais um debate necessário. Recurso ou Reconsideração de Ato? Acredito que a segunda opção é mais indicada (não só por se tratar de seara administrativa) mas também, e principalmente pela especificidade do tema. Lembremos que a comissão faz heteroidentificação, e que tal procedimento é a identificação feita por terceiros (caput art. 5º), para tal propósito acredito que é importante, praticamente indispensável, que seja feito presencialmente. É temeroso análises em vídeos, pois a qualidade pode viciar posicionamento da comissão e sendo dela a posição cabal na realidade se está repassando para grupo que não viu o candidato/a pessoalmente a responsabilidade de dizer se a

pessoa é ou não é fenotipicamente negra. Temos portanto alguns problemas a serem aprofundados: 1) a reconhecida precariedade de setores da Administração Pública; 2) para além do problema material podemos ter um problema técnico, qual seja, a qualidade da iluminação e gravação do procedimento de heteroidentificação; e, 3) junta-se a estes destaques, o de que comissão recursal terá que avaliar o recurso sem estar frente a frente com o/a candidato/a. Por este motivo destaquei a necessidade de um parecer minucioso para embasar a comissão posterior e finalística.

Dito isso, parece-me que o mais apropriado seria que determinado candidato indeferido, para resguardá-lo o direito de ampla defesa, fosse: a) ou dado possibilidade de reconsideração de ato, portanto, analisado pelo mesmo grupo que o indeferiu. As análises das comissões, nesta parte específica, tem demonstrado que da totalidade das pessoas que entram com recurso (ao mesmo grupo de pessoas que indeferiu inscrição), cerca de 20 a 35% têm êxito reformando posicionamento primeiro da comissão. Ou seja, as comissões demonstram um número considerável de reconsideração e provimento aos recursos e; b) caso seja entendido a necessidade de que outro grupo se posicione, tendo em vista a importância da análise presencial na qual se tem uma real visibilidade do aspirante, que seja feita presencialmente com outro grupo de pessoas[60]. A ideia central baseia-se: 1) na necessidade de dar outra oportunidade de avaliação (seja com mesmo grupo ou grupo diverso); 2) Garantir o contraditório, a motivação, no entanto, não reduzindo o posicionamento da

[60] Nos concursos públicos estaduais do Estado do Rio Grande do Sul, é admitido recurso (ou reconsideração de ato) a própria comissão que indeferiu, e os resultados são os já transcritos, isto é, porcentagem razoável de reformulação. No entanto, tanto a UFPEL como a UFRGS utilizam o procedimento de que o recurso é analisado (não presencialmente) por grupo distinto ao do primeiro.

comissão que dará a palavra final, a análise de um vídeo tendo em vista os problemas já relatados.

Em persistindo o entendimento de obrigatoriedade de grupos de pessoas distintas para comissão de heteroidentificação e comissão recursal, a indicação para uma possível resolução deste problema talvez seja o de atentarmos para que nos editais seja previsto um dia inteiro para a heteroidentificação (mesmo que dependendo do número de inscrições sejam previstos vários dias para uma quantidade X de candidatos/as). Neste sentido teríamos a heteroidentificação (com determinado grupo) pela manhã e em caso de indeferimento o recurso seria analisado no mesmo dia pela comissão recursal (feita por outro grupo de pessoas)

Embora com relativa complexidade de efetivação, não me parece impossível e daríamos a possibilidade de que a comissão recursal pudesse ver pessoalmente candidato/a indeferido e assim ter melhores condições de posicionamento. O fato gravemente preocupante é tirarmos a presencialidade das comissões e darmos à comissão recursal o fardo de se posicionar sobre a fenotipia de determinado/a candidato/a utilizando gravações com as dificuldades técnicas já apresentadas.

O artigo 8º caput parece-nos equivocado em vários aspectos e afronta princípios da administração pública tais como o princípio da eficiência[61] (C.F. art. 37,caput.) e da razoabilidade com a seguinte redação:

---

[61] DI PIETRO ensina que “O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao **modo de organizar**, **estruturar**, **disciplinar a Administração Pública**, também como o mesmo objetivo de alcaçãr os melhores resultados na prestação do serviço público. **DI PIETRO**. Maria Sylvia Zanela,DIREITO ADMINISTRATIVO, 24. Ed. – São Paulo: Atlas, 2011.p. 84.

"Os candidatos que optarem por concorrer às vagas reservadas às pessoas negras, ainda que tenham obtido nota suficiente para aprovação na ampla concorrência, e satisfizerem as condições de habilitação estabelecidas em edital deverão se submeter ao procedimento de heteroidentificação"

Ora o procedimento de heteroidentificação é o "procedimento de identificação por terceiros da condição da autodeclaração (art. 5°) e é complementar a autodeclaração, pois tem por objetivo confirmá-la (§1º, art.3º) e/ou, contrário senso, anulá-la. Portanto a heteroidentificação é direcionada à cotistas, ou dito de outra forma, para que determinado candidato/a seja efetivamente cotista. Esta é sua funcionalidade. Nada justifica que candidato/a que tenha obtido nota suficiente e, portanto saído da condição de pré-cotista seja obrigado a fazer heteroidentificação. Tal procedimento apresenta-se como inibidor a um direito conquistado pelos negros (de pele preta ou pele clara). Aparentemente tem por objetivo desencorajar candidatos negros a escolherem as cotas raciais. Além do mais causa morosidade, (contrariando o princípio da eficiência), onera o estado, pois gasta-se componente material e humano para proferir os dois pareceres (da heteroidentificação – presencial ou telepresencial) e eventual parecer em fase recursal). Tal obrigação também apresenta-se como não-razoável, é despropositado e incongruente que candidato que não seja cotista (pois entrou em vaga universal) tenha que fazer procedimento que só é justificável a cotistas para coibir descaminhos e fraudes. Por este enfoque agride Princípio da Razoabilidade. Di Pietro (2011, 81) afirma que

> "o Princípio da Razoabilidade sob a feição de proporcionalidade entre meios e fins, está contido implicitamente no artigo 2º, parágrafo único, da Lei 9.784/99 que impõe à Administração Pública: adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao entendimento do interesse público (inciso VI);
>
> (...);

Adoção de formas simples, suficientes para proporcionar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados (inciso IX); e também esta previsto no artigo 29, §2º segundo o qual "os atos instrução que exijam a atuação dos interessados devem realizar-se do modo menos oneroso para estes"

Por fim a combinação do caput do art. 8º com artigo 11 é catastrófica e também aparentemente, pode ser entendido como um dispositivo para punir, desencorajar a inscrição por cotas raciais o que me parece inadmissível.

Imaginemos a seguinte possibilidade: determinado candidato/a de outro estado da federação, ao fazer inscrição para determinado concurso escolhe concorrer concomitantemente (§3, art. 2°) as vagas reservadas às pessoas negras por sentir-se negro, se reconhecer enquanto negro de pele clara. Estou levando-os a entender que não estamos, nesta hipótese, diante de "fraude". Porém, obviamente pós-etapas, constata-se que o mesmo ficou na primeira colocação geral e por óbvio não entrará como cotista e sim na classificação universal (§1, art. 1º da Lei 12.990/14). No entanto, pelo ordenado no caput do art. 8º deve passar pelo procedimento de heteroidentificação. Imaginemos ainda que, este candidato terá que, ou viajar para o estado que esta fazendo o concurso ou solicitar heteroidentificação telepresencial (§1º, Art. 8º) a qual será analisada e obrigatoriamente motivada,

argumentada em expediente próprio por força do mesmo parágrafo (oneração material e humana). Feita a heteroidentificação (presencial ou telepresencial) a comissão destinada a este fim, indefere sua inscrição por entender que o mesmo não possui fenotipia negra, produz parecer argumentando sua decisão. O candidato que tirou primeiro lugar na classificação geral, indignado com o resultado apela a comissão recursal a qual mantém posicionamento indeferindo inscrição por entender que o referido candidato não possui características negroides necessárias às cotas raciais.

Ora, segundo o que orienta o problemático art.11 este candidato deve ser excluído, "eliminado" do concurso. Teríamos a aberração jurídica de candidato que tirou primeiro lugar no concurso ser excluído por não ter fenotipia negra. A combinação do caput do art. 8º com o art. 11 é inaceitável e inclusive ilegal à luz da própria lei 12.990 de 9 de junho de 2014.

Não menos equivocada é a determinação do artigo 11 mesmo sem a presença do artigo 8º, mas desta vez indicado tão-somente àqueles/as que adentraram por pontuação enquanto cotistas vejamos:

> "Art. 11 - Serão eliminados do concurso público os candidatos cujas autodeclarações não forem confirmadas em procedimento de heteroidentificação, ainda que tenham obtido nota suficiente para aprovação na ampla concorrência e **independentemente de alegação de boa-fé**". (grifei)

As ações afirmativas, e mais especificamente a cota racial é um direito de todo cidadão/ã negro/ã, sejam eles de pele preta ou de pele clara (parda) e, em caso de não ser reconhecido enquanto negro, não ter sua fenotipia entendida enquanto negro por eventual comissão de heteroidentificação deve-se resguardar sua classificação original, ou seja, retorno a lista universal. É inadmissível que pessoa seja punida com a

perda da vaga em concurso público por não ter (ou não ser reconhecida) sua fenotipia negra.

Entende-se a intencionalidade do artigo ora em debate, o de resguardar as comissões pessoas efetivamente negras e diminuir as fraudes e o descaminho, no entanto, mesmo sendo louvável a intencionalidade é reprovável a materialidade de tal consequência. Ademais não é papel das comissões de heteroidentificação eliminar candidatos/as de concursos e sim fazer a complementação da autodeclaração.

3. Conclusão

As dúvidas conceituais, metodológicas e procedimentais são compreensíveis, pois a política de cotas raciais apresenta-se como a primeira política pública voltada reparar, de fato, a desigualdade racial. O Estado brasileiro, para não desenvolver políticas reais de enfrentamento ao racismo, utilizou-se, estrategicamente, do discurso no qual no Brasil não havia nem negros nem brancos e que todos nós formávamos a "raça brasileira" agora está na obrigação de criar métodos jurídico-administrativos para justificar deferimentos de uns e indeferimentos de outros.

A presente Portaria Normativa já pode ser considerada o maior avanço procedimental e conceitual criado para efetivação das cotas raciais com dupla preocupação: o de resguardar a política pública para a população negra de pele preta ou pele clara, bem como o de fiscalizar e impedir descaminhos da política ora em comento. É notório que temos mais pontos positivos do que pontos preocupantes. O aperfeiçoamento conceitual e procedimental faz parte da natureza do Direito, portanto os questionamentos apresentados não retiram e não diminuem a importância desta Portaria.

As fraudes, por erro formal ou material, diminuem: 1- com a existência de comissões; 2 - campanhas de informação sobre para qual público efetivo são destinadas as cotas raciais e; 3 – com fóruns de discussões com juristas e intelectuais que estejam se debruçando no estudo específico das comissões (com viés antirracista) e com a participação fundamental de militantes e entidades que abordam, militam e estudam o racismo e antirracismo.

4. Referências bibliográficas

Rio Grande do Sul. Lei Estadual nº 14.144 de 19 de Dezembro de 2012. Disponível em: https://goo.gl/zqbqQw.

Brasil. Lei Federal nº 12.990 de 9 de junho de 2014. Disponível em: https://goo.gl/E25noy

BRASIL. Convensão nº 169 Sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: https://goo.gl/Qn5CSL.

BRASIL. ADPF 186. Relator Ministro Ricardo Lewandowiski. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/autentificacao/ sob o número 1990073.

BRASIL. Código Penal.

CARNEIRO, Sueli. **Negros de Pele Clara,** disponível em: https://goo.gl/jorJ1B.

DIAS. Gleidson Renato Martins Dias. PARECER 01/2016 DE AVALIAÇÃO DO PERTENCIMENTO RACIAL NOS CONCURSOS PÚBLICOS DA SMARH – EDITAL DE ABERTURA 01/2014 SMARH" Secretaria de Modernização, Administração e Recursos Humanos do Rio Grande do Sul

_____ PARACER 04/2017 Comissão de Verificação de Pertencimento Racial instaurada pela Portaria nº 143/2017 da SUSEPE Superintendências de Serviços Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul.

_____ Palestra sobre Efeitos Jurídicos Absolutos e Relativos da Atudodeclaração Seminário Jurídico "A Política de Cotas Raciais no Serviço Público: avanços e desafios" realizados nos dias 13 e 14 de Setembro de 2017, organizado pela SEPPIR e pela ENAP. Disponível em https://goo.gl/7Cnrgy.

______. A Hermenêutica Jurídica da Branquitude a Serviço das Fraudes nas Cotas Raciais, disponível em: https://goo.gl/gwibPr.

VENOSA, Sílvio de Salvo, Direito civil: parte geral, 11 ª edição, página 213 (Atlas, 2011)

MONTEIRO, Washington de Barros, Curso de Direito Civil 1, 42ª edição página 245 (Saraiva, 2009)

MIRABETE, Julio Fabrini. **Manual de Direito Penal**. Vol II. Parte Especial. arts. 121 a 234 do CP. São Paulo. Atlas 200

PORTANOVA, Rui. Motivações Ideológicas da Sentença.

SARLER, Ingo. A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11 Ed. Livraria do Advogado. 2012

NOGUEIRA, Oracy. Preconceito Racial de Marca e Preconceito Racial de Origem: sugestão de um quadro de referências para interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. Tempo Social, revista de sociologia da USP. V.19, n.1. p 294. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ts/v19n1/a15v19n1.pdf

MNU – Movimento Negro Unificado. Carta de Princípios. Disponível em: http://mnu.org.br/quem-somos/

RIBEIRO. Sthefanie**, Porque Anita incomodou os negros com "Vai Malandra,** disponível em: https://goo.gl/f2Fa5r.

HETEROIDENTIFICAÇÃO E QUOTAS RACIAIS: O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Enrico Rodrigues de Freitas[62]

1. Introdução

A Constituição brasileira estabelece diversos princípios que fundamentam e justificam a implementação de políticas públicas voltadas à eliminação das diferenças decorrentes da discriminação racial.

Nesse ponto, vale afirmar que tais políticas voltadas à eliminação de desigualdade racial se encontram em absoluta conformidade com a ordem constitucional brasileira, já tendo ocorrido uma definição jurídica dessa adequação constitucional, dado que o Supremo Tribunal Federal assim já se pronunciou.

Parte das políticas de ação afirmativa traduzem-se pela implementação de reserva de vagas a candidatos autodeclarados negros, as quais, no plano federal, substanciam-se pela edição das Leis nº 12.711/2012 e nº 12.990/2014.

Essas reservas de vagas restam garantidas para acesso, seja nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, seja no âmbito dos concursos públicos para provimento de cargos públicos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Para a definição dos destinatários dessas reservas de vagas, inicialmente utilizou-se a autodeclaração como elemento definidor dos beneficiários dessas políticas. Todavia, no curso de efetivação dessas políticas, alguns problemas se

---

62 Procurador da República, Procurador Regional dos Direitos do Cidadão. Mestre em Direito pela Universidade de Roma II (Tor Vergata). Membro do GT instituído pela PFDC de Enfrentamento e Prevenção ao Racismo.

apresentaram, seja pela ocorrência de fraudes, seja pela inserção nesses programas de pessoas que, embora se autodeclarem com fundadas razões, como pretas ou pardas[63], não parecem se constituir nos reais beneficiários para que a política de combate ao preconceito racial se implemente de forma efetiva.

Veio surgindo então a necessidade de, ao lado de eventuais verificações de fraudes por meio de procedimentos regulares, instituir-se mecanismos que assegurem a atribuição das vagas aos seus efetivos destinatários.

Como decorrência da construção de um adequado controle de efetividade na implementação dessa política, passaram a ser instituídos mecanismos de controle, consubstanciados em comissões de heteroidentificação para avaliação do candidato ainda antes de atribuição efetiva da vaga, como forma de aferir, essencialmente com base no fenótipo, se o candidato se ajusta ao real objetivo da política.

Diga-se, desde logo, que a constitucionalidade de instituição dessas comissões de heteroidentificação já se encontra resolvida pelo Supremo Tribunal Federal quando veio a julgar o tema[64], declarando constitucional a utilização de mecanismos de heteroidentificação, combinados com a autodeclaração, desde que assegurada a preservação da dignidade da pessoa (candidato).

Ressalte-se ainda que no plano federal veio a ser instituída, no âmbito dos concursos públicos para concursos para provimento de cargos públicos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a Portaria 04 , de 06 de abril de 2018, a qual torna obrigatória a instituição de comissão de heteroidentificação.

---

63 Denominação empregada em ambas as leis (12.711/2012 e nº 12.990/2014).

64 ADPF 186.

Estabelecidas essas premissas, cabe uma análise do papel que o Ministério Público pode e deve ter para auxiliar na garantia de regularidade e eficácia na implementação dessa política.

2. Das normas constitucionais e legais pertinentes ao Ministério Público

Como assentado na ADC 41, pelo STF, encontra-se em plena consonância com a ordem constitucional a política de reserva de quotas, seja em universidades, seja no acesso a cargos públicos, utilizando-se o critério de *discriminação positiva* pela raça, uma vez que, muito além da disposição de igualdade formal (art. 5º, inciso I, CF), a Constituição de 1988 propõe uma sociedade lastreada também em uma igualdade que se funda em um sentido que supera esse conceito formal de isonomia, propugnando como objetivos fundamentais da República (art. 3º, incisos I, III e IV): "*construir uma sociedade livre, justa e solidária", "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais", bem como de "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*".

Permeia a questão ainda, como princípio das relações internacionais propugnados pelo Brasil, o repúdio ao racismo. Assim sendo, o princípio a ser observado nas relações internacionais, mais do que obviamente se configura em princípio a ser considerado por primeiro, internamente.

Mas a Constituição ainda assinalou no Capítulo I (Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos), do Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), disposição que prevê a prática de racismo como crime inafiançável e imprescritível.

Por fim, ressalta-se que no preâmbulo da Constituição, ao *instituir* do Estado brasileiro de 1988, encontra-se a afirmação de se constituir essa sociedade com base em atributos de pluralismo e de ausência de preconceitos.

Dessa forma, não resta nenhuma dúvida sobre a imperatividade de uma interpretação que conduz na existência de um dever do Estado brasileiro "*de atuar positivamente no combate a esse tipo de desvio e na redução das desigualdades de fato*" (conforme voto do Ministro Barroso na ADC 41).

Constatado esse dever do Estado brasileiro, de um agir antirracista, dever esse que necessariamente precisa permear toda a administração pública, acaba por encontrar no Ministério Público verdadeiro agente desse papel. Vejam-se as funções do Ministério Público, previstas tanto no art. 127 (defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis), como no art. 129, em especial nos seus incisos II e III:

> II - **zelar** pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, **promovendo** as medidas necessárias a sua garantia;
>
> III - **promover** o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Intencionalmente se grifou os verbos dos incisos II e III, de forma a ressaltar o papel **atuante** que deve ter o Ministério Público nessa função de garantia dos direitos constitucionais, dos interesses difusos e coletivos, sendo-lhe assinalados na própria Constituição mecanismos para essa atuação.

Ademais, o Estatuto da Igualdade Racial (instituído pela Lei nº 12.888, de 20 de julho de 2010), dispõe pela atuação do Ministério Público em diversas hipóteses:

> Art. 24. O direito à liberdade de consciência e de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos de matriz africana compreende:
>
> VII a comunicação ao Ministério Público para abertura de ação penal em face de atitudes e práticas de intolerância religiosa nos meios de comunicação e em quaisquer outros locais.
>
> Art. 52. É assegurado às vítimas de discriminação étnica o acesso aos órgãos de Ouvidoria Permanente, à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, em todas as suas instâncias, para a garantia do cumprimento de seus direitos.
>
> Art. 55. Para a apreciação judicial das lesões e das ameaças de lesão aos interesses da população negra decorrentes de situações de desigualdade étnica, recorrer-se-á, entre outros instrumentos, à ação civil pública, disciplinada na Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985.

E de modo complementar, através da Lei nº 12.966, de 24 de abril de 2014, viu-se inserida, entre as hipóteses previstas de atuação pelo Ministério Público, a atuação para promover ações de responsabilidade e por danos morais prevista no art. 1º da Lei 7.374/85 (Lei da Ação Civil Pública), para a proteção à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos.

Dessa forma, verifica-se que as disposições constitucionais e legais atribuem ao Ministério Público um papel relevante e ativo na promoção da igualdade étnico-racial, seja atuando preventivamente, seja agindo de forma repressiva, perpassando essa atribuição tanto na esfera extrajudicial (com seus instrumentos próprios - Inquérito Civil, Recomendações, Termos de Ajustamento de Conduta, Audiências Públicas), como no âmbito judicial cível e criminal.

Com o intuito de implementar de modo mais eficaz essa atuação do Ministério Público na implementação de políticas públicas de promoção da igualdade racial e de combate ao

racismo, o Conselho Nacional do Ministério Público entendeu por editar a Recomendação nº 04, de 09 de agosto de 2016, em que assinala:

> Art. 1º Os ramos do Ministério Público da União e dos Estados, que ainda não os disponham, constituam, com a brevidade possível, órgãos especializados na promoção da igualdade étnico-racial, com atuação preventiva e repressiva, com atribuição extrajudicial e judicial cível e criminal.
>
> Parágrafo único. Para o cumprimento do previsto no caput, podem ser criados, por exemplo, unidades ministeriais, núcleos, coordenadorias ou grupos de atuação especial.
>
> Art. 2º Os ramos do Ministério Público da União e dos Estados incluam o tema da promoção da igualdade étnico-racial e legislação específica correspondente como matéria obrigatória nos editais de concurso para provimento de cargos e nos cursos de formação inicial e continuada de membros e servidores do Ministério Público.

Verifica-se assim que essa recomendação busca trabalhar em dois planos distintos: (a) aquele de estruturação de ofícios que tenham uma atuação especializada na promoção da igualdade étnico-racial; (b) na capacitação de seus membros e servidores para atuação nessa temática.

Percebe-se, pois, que é assinalado ao Ministério Público uma especial função de atuação na implementação de políticas de promoção da igualdade racial, complementada por uma função repressiva de posturas racistas e discriminatórias.

3. Da autodeclaração e a implementação de mecanismo de heteroidentificação

Constata-se, do ponto de vista normativo, que a identificação racial, seja em concursos públicos para provimento de cargos públicos, seja em seleções para instituições de ensino superior, que a identificação racial para

preenchimento de vaga destinada a quotista racial, inicia-se, como não poderia deixar de ser, pela autodeclaração realizada pelo candidato.

Diga-se que a autodeclaração revela-se ligada à forma como a pessoa/candidato, em sua subjetividade, se identifica como pertencente a determinado grupo, relacionando-se, portanto, com sua autoimagem, não podendo ser esta afirmação, no plano subjetivo do indivíduo, passível de sindicância ou definição externa.

Contudo, quando se adentra no plano de políticas públicas destinadas ao preenchimento de vagas em concursos públicos com base em um critério étnico e racial, e, portanto, de exercício de um direito e atribuição de um bem limitado, abre-se a possibilidade de apreciação de ser o sujeito da autodeclaração o real e efetivo destinatário da política pública em questão.

E nesse contexto, no caso de políticas voltadas à promoção da igualdade étnico-racial e de combate ao racismo, verifica-se como necessária a verificação não somente da sua autoimagem, mas também de sua imagem objetiva e social, essencialmente verificada através da análise de seu fenótipo (embora em alguns casos pareça ser necessária a análise de outros elementos).

Contudo, a utilização do critério essencialmente baseado no fenótipo não se faz de modo aleatório, em detrimento de aspectos ligados a aspectos genéticos ou de ascendência familiar, bem como de aspectos sociais e culturais, uma vez que fenótipo se refere essencialmente à forma como se manifesta o preconceito na sociedade brasileira.

Rafael Guerreiro Osório, em *O Sistema Classificatório de "Cor ou Raça" do IBGE*, trabalho oriundo das atividades desenvolvidas no âmbito do Projeto BRA/01/013, intitulado "Combate ao racismo e superação das desigualdades raciais",

conduzido no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com recursos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), assentou que:

> (...) Para entender essa diferença fundamental representada pela categoria parda, pode-se recorrer ao trabalho 18 de Oracy Nogueira, que, partindo de uma **comparação entre o tipo de preconceito existente nos Estados Unidos e no Brasil, desenvolveu, em suas próprias palavras, "um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil**. A base desse quadro de referência é a delimitação de **dois tipos ideais de preconceito racial.** Um é o tipo que vigora nos Estados Unidos, o qual Nogueira define como "preconceito racial de origem". **O outro seria o existente no Brasil, o "preconceito racial de marca".**
>
> **(...)** Por outro lado, onde vige o preconceito racial de marca, a origem não importa, apenas quantos traços ou marcas do "fenótipo" do grupo discriminado são portados pela vítima potencial. **O preconceito racial de marca não exclui completamente, mas desabona suas vítimas. Portar os traços do grupo discriminado constitui inferioridade e faz que os sujeitos ao preconceito sejam sistematicamente preteridos em relação aos demais. Todavia, a posse de outras características positivamente valoradas, como educação, poder político, projeção social e riquezas, pode compensar, ao menos parcialmente, as marcas** (OSÓRIO, 1985, p. 67, grifo nosso).

Considerando que a discriminação e o preconceito na sociedade brasileira fundam-se essencialmente no aspecto exterior da pessoa (preconceito de marca), torna-se possível afirmar que a política pública em questão deve dirigir-se àquelas pessoas que possam ser vistas e identificadas como pertencentes ao grupo discriminado e para o qual a política se direciona.

Dessa forma, a paulatina inserção de mecanismos de heteroidentificação tem como escopo garantir que essa política pública seja efetivada aos seus reais destinatários, bem como, permite uma efetiva eliminação daqueles que porventura tenham a intenção de fraudar ao se autodeclararem falsamente como pretos e pardos[65].

Mas vale ressaltar que aqueles candidatos que não tenham sua condição autodeclarada homologada pelas comissões de heteroidentificação, não podem ser considerados como fraudadores de forma automática. Grande parte das situações vivenciadas, sobretudo após a instituição de mecanismos de aferição da autodeclaração, é constituída por candidatos que, de boa-fé e que realmente se autoidentificam como pardos[66], embora não ostentem uma fenotipia ("marca") consonante com a finalidade da ação afirmativa de promoção de igualdade racial em questão.

Ressalte-se nesse passo que, embora estes mecanismos de heteroidentificação não se encontrem legalmente previstos, possuem conformidade com a ordem constitucional e legal brasileira, conforme já deliberado pelo Supremo Tribunal Federal ao apreciar a ADPF 186:

> **Como se sabe, nesse processo de seleção, as universidades têm** utilizado duas formas distintas de identificação, quais sejam: a **autoidentificação** e a **heteroidentificação** (identificação por terceiros). Essa questão foi estudada pela mencionada Daniela Ikawa, nos seguintes termos:
>
> "A identificação deve ocorrer primariamente pelo próprio indivíduo, no intuito de evitar identificações externas

[65] Utiliza-se os vocábulos legalmente utilizados tanto pela Lei 12.711/2012 como pela Lei º 12.990/2014.

[66] Essencialmente a margem para divergência entre autodeclaração e heteroidentificação situa-se na delimitação do pardo.

voltadas à discriminação negativa e de fortalecer o reconhecimento da diferença.

Contudo, tendo em vista o grau mediano de mestiçagem (por fenótipo) e as incertezas por ela geradas – há (...) um grau de consistência entre autoidentificação e identificação por terceiros no patamar de 79% -, essa identificação não precisa ser feita exclusivamente pelo próprio indivíduo. Para se coibir possíveis fraudes na identificação no que se refere à obtenção de benefícios e no intuito de delinear o direito à redistribuição da forma mais estreita possível (...), alguns mecanismos adicionais podem ser utilizados como: (1) a elaboração de formulários com múltiplas questões sobre a raça (para se averiguar a coerência da autoclassificação); (2) o requerimento de declarações assinadas; (3) o uso de entrevistas (...); (4) a exigência de fotos; e (5) a formação de comitês posteriores à autoidentificação pelo candidato.

A possibilidade de seleção por comitês é a alternativa mais controversa das apresentadas (...). Essa classificação pode ser aceita respeitadas as seguintes condições: (a) a classificação pelo comitê deve ser feita posteriormente à autoidentificação do candidato como negro (preto ou pardo), para se coibir a predominância de uma classificação por terceiros; (b) o julgamento deve ser realizado por fenótipo e não por ascendência; (c) o grupo de candidatos a concorrer por vagas separadas deve ser composto por todos os que se tiverem classificado por uma banca também (por foto ou entrevista) como pardos ou pretos, nas combinações: pardo-pardo, pardo-preto ou preto-preto; (d) o comitê deve ser composto tomando-se em consideração a diversidade de raça, de classe econômica, de orientação sexual e de gênero e deve ter mandatos curtos".

Tanto a autoidentificação, quanto a heteroidentificação, ou ambos os sistemas de seleção combinados, desde que observem, o tanto quanto possível, os critérios acima explicitados e jamais deixem de respeitar a dignidade pessoal dos candidatos, são, a meu ver,

> plenamente aceitáveis do ponto de vista constitucional[67]. (grifos no original)

E nesse mesmo acórdão também restou definido que o critério a ser utilizado para essa heteroidentificação é o fenótipo da pessoa (e não o genótipo):

> **A discriminação e o preconceito existentes na sociedade não têm** origem em supostas diferenças no genótipo humano. Baseiam-se, ao revés, em elementos fenotípicos de indivíduos e grupos sociais. São esses traços objetivamente identificáveis que informam e alimentam as práticas insidiosas de hierarquização racial ainda existentes no Brasil. Nesse cenário, o critério adotado pela UnB busca simplesmente incluir aqueles que, pelo seu fenótipo, acabam marginalizados. Diante disso, não vislumbro qualquer inconstitucionalidade na utilização de caracteres físicos e visíveis para definição dos indivíduos afrodescendentes.

Ao sintetizarmos, contata-se que a utilização de meios de heteroidentificação encontra-se em conformidade com o ordenamento brasileiro, desde que utilizados de forma a garantir a "dignidade pessoal dos candidatos", utilizando-se como elemento decisor o fenótipo.

4. Da recomendação nº 41 do CNMP

Considerando as atribuições do Ministério Público, e os elementos colhidos na Audiência Pública sobre "*Fraudes nos sistemas de cotas e mecanismos de fiscalização – O papel do Ministério Público*", realizada no dia 3 de novembro de 2015, na sede do Conselho Nacional do Ministério Público, o CNMP -

[67] ADPF 186, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 26/04/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-205 DIVULG 17-10-2014 PUBLIC 20-10-2014

Conselho Nacional do Ministério Público - expediu a seguinte recomendação:

> Art. 1º Os membros do Ministério Público brasileiro devem dar especial atenção aos casos de fraude nos sistemas de cotas para acesso às universidades e cargos públicos – nos termos das Leis nºs 12.711/2012 e 12.990/2014, bem como da legislação estadual e municipal pertinentes –, atuando para reprimi-los, nos autos de procedimentos instaurados com essa finalidade, e preveni-los, especialmente pela cobrança, junto aos órgãos que realizam os vestibulares e concursos públicos, da previsão, nos respectivos editais, de mecanismos de fiscalização e controle, sobre os quais deve se dar ampla publicidade, a fim de permitir a participação da sociedade civil com vistas à correta implementação dessas ações afirmativas.
>
> Dessa forma, sempre respeitada a independência funcional constitucionalmente prevista aos membros do Ministério Público, há que ter como norte de atuação para a correta implementação da política de quotas raciais, a utilização de mecanismos de fiscalização e controle nos editais de processos seletivos (vestibulares e concursos públicos), devendo o Ministério Público zelar por sua adoção.

Ressalte-se ainda, que no âmbito dos concursos públicos realizados pelo Ministério Público e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, o CNMP editou a Resolução nº 170, de 13 de junho de 2017, normatizando a "*reserva de vagas aos negros nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e vitalícios nos órgãos do Ministério Público e do Conselho Nacional do Ministério Público, inclusive de ingresso na carreira de membro*", bem como prevendo em seu art. 5º a existência de mecanismo de heteroidentificação.

5. Da portaria nº 04, de 06 de abril de 2018

Com o objetivo de regulamentar os procedimentos de heteroidentificação no âmbito dos concursos públicos federais,

em decorrência da Lei nº 12.990/2014, foi editada a Portaria nº 04, de 06 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, portaria que revogou expressamente Orientação Normativa SEGRTMP nº 03, de 1º de agosto de 2016.

Sem a pretensão de realizar um comentário detalhado sobre todos os elementos da Portaria nº 04/2018, cabe destacar alguns elementos importantes que são previstos no referido ato normativo, entre eles:

a) A heteroidentificação se configura em procedimento complementar à autodeclaração dos candidatos (art. 1º);

b) A previsão e utilização se procedimento de heteroidentificação é adotada como compulsória no âmbito dos concursos para provimento de cargos públicos da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional (art. 1º);

c) Garantia de padronização e de igualdade de tratamento entre candidatos (art. 1º, III);

d) Atenção ao critério de diversidade na composição da comissão de heteroidentificação, garantindo-se distribuição de seus membros por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade (art. 6, §4º);

e) Utilização do critério fenotípico ((art. 9º);

f) Necessidade de decisão fundamentada (parecer motivado), a ser proferida pela comissão de heteroidentificação e órgão recursal (art. 12º);

g) Previsão de fase recursal (art. 13º e ss).

Entre os aspectos que podem ser tratados como negativos, destacam-se as previsões dos artigos 8º e 11º, que impõe a obrigatoriedade de o candidato submeter-se ao procedimento de heteroidentificação mesmo que, embora tenham optado por concorrer às vagas reservadas às pessoas

negras, tenha obtido nota suficiente para aprovação na ampla concorrência.

A redação do dispositivo é a seguinte:

> Art. 8º - Os candidatos que optarem por concorrer às vagas reservadas às pessoas negras, ainda que tenham obtido nota suficiente para aprovação na ampla concorrência, e satisfizerem as condições de habilitação estabelecidas em edital deverão se submeter ao procedimento de heteroidentificação.

Sem considerar aspectos de irrazoabilidade deste dispositivo, quando conjugado à previsão do art. 11º, mostra-se essa solução como equivocada, dada a previsão de eliminação do concurso público inclusive daqueles candidatos que não vejam sua autodeclaração confirmada, mesmo que tenham nota obtida e suficiente para aprovação pela ampla concorrência:

> Art. 11º - Serão eliminados do concurso público os candidatos cujas autodeclarações não forem confirmadas em procedimento de heteroidentificação, ainda que tenham obtido nota suficiente para aprovação na ampla concorrência e independentemente de alegação de boa-fé.

Ressalte-se que esta disposição se aplica mesmo àqueles casos em que não se pode sequer pensar em fraude ou declaração falsa, uma vez que a eliminação se aplicará inclusive em casos em que haja boa-fé na autodeclaração não confirmada.

Referidas normas, conjugadas, levam a uma eliminação de um candidato que, mesmo se autodeclarando negro (com fundadas razões, ou nos termos da norma – de boa-fé) e tenha obtido nota suficiente para aprovação na lista de ampla concorrência, não apresente um fenótipo confirmado pela comissão de heteroidentificação.

Tal solução, embora possa ter por escopo um eventual combate à fraude, acaba por trazer sanção a candidatos que

não ostentam qualquer laivo de fraude ou desvio em sua autodeclaração, pela simples razão de não ocorrer a confirmação de sua autodeclaração.

Será aplicada àquela zona complexa de definição e dúvida existente entre o pardo e o branco, em que, muitas vezes o candidato não ostentando um fenótipo incontroverso, possua outros elementos que o levam a manifestar sua autodeclaração (elementos de ascendência, cultural, social).

Ademais, cria-se verdadeira punição – eliminação de concurso público em que restou aprovada na lista de concorrência ampla – sem a realização de um adequado procedimento para aplicação da sanção ali prevista.

Nesse aspecto, parece de melhor formulação a previsão constante da Resolução 170, de 13 de junho de 2017, editada pelo CNMP, que se sustenta em casos de falsa declaração:

> § 7º **Comprovando-se falsa a declaração**, o candidato será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, ficará sujeito à anulação da sua nomeação, após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Verifica-se que essa norma editada pelo CNMP restringe a eliminação do concurso às situações de **comprovada a falsidade da declaração** em procedimento administrativo em que lhe seja garantido o contraditório e ampla defesa, parecendo se constituir em uma definição normativa mais adequada.

6. Conclusões

A instituição de ações afirmativas de reserva de quotas raciais, seja em cargos públicos, seja em instituições de ensino fundadas na autodeclaração e realizada em um primeiro momento sem a implementação de mecanismos de controle e verificação da autodeclaração, acabou por trazer desvios na correta implementação dessa política, permitindo-se a sua fruição por pessoas que não se constituem em verdadeiros destinatários dessa política. Dessa forma, surgiu a consequente necessidade de implementação de um adequado mecanismo de controle da sua implementação aos corretos destinatários dessa política.

Nesse contexto, sobreveio a instituição de um mecanismo de verificação da autodeclaração realizado por comissões de heteroidentificação voltadas à constatação da realidade fenotípica como critério determinante para se tornar destinatário da ação afirmativa de quotas raciais, uma vez que diretamente relacionado à razão da criação dessa política pública.

Superada a eventual constitucionalidade de instituição desse mecanismo de heteroidentificação, a ser concretizado essencialmente por meio de comissões de heteroidentificação, conforme precedente positivo do STF (acórdão proferido na ADC 41), e sua instituição através da Portaria nº 104, de 04/04/2018 (no âmbito dos concursos públicos federais), a dar regulamentação às disposições da Lei Federal nº 12.990/14 (ressalvados aspectos desta portaria que apresentam um contexto de ilegalidade, conforme observação realizada aos seus artigos 8º e 11º), cabe uma afirmação do relevante papel do Ministério Público na garantia de uma adequada implementação e execução desse mecanismo de controle, seja no âmbito dos concursos públicos destinados ao provimento de cargos públicos da administração pública federal direta,

autárquica e fundacional, seja no âmbito da seleção de candidatos às universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio.

Ademais, a inserção desse mecanismo de heteroidentificação também deve ser objeto de atuação pelo Ministério Público no âmbito das seleções realizadas no plano dos Estados, nos termos da Resolução nº 41 do CNMP.

Feitas essas considerações sobre o papel do Ministério Público no que concerne à instituição de comissões de heteroidentificação, pode-se concluir que:

a) Exerce o Ministério Público um relevante papel na garantia de implementação de políticas de promoção da igualdade racial;

b) É atribuído uma função relevante de repressão e reparação de atos e condutas atos de discriminação e preconceito praticados;

c) Definida como constitucional a previsão de mecanismos de heteroidentificação, complementares às autodeclarações, cabe ao ministério público zelar pela sua ampla instituição em concursos e seleções públicas, tanto no plano federal como estadual;

d) A atuação do Ministério Público na instituição desses mecanismos deve se realizar de forma a garantir que sua instituição preserve a dignidade da pessoa do candidato, bem como, a garantia do devido processo legal.

COTAS RACIAIS NOS CONCURSOS PÚBLICOS: EDITAL E JURISPRUDÊNCIA

Silvio Guido Fioravanti Jardim[68]

1. Introdução

O presente artigo tem a finalidade de proporcionar uma visão geral acerca dos requisitos do edital de concursos públicos no tópico específico das cotas raciais, tendo por base a legislação e orientação jurídico-normativa aplicadas no Estado do Rio Grande do Sul, bem como a jurisprudência que tem orientado a efetivação dessa política afirmativa no provimento dos cargos públicos.

Sem pretender esgotar o assunto, em vista da complexidade e da dinâmica do trato judicial que permeiam os certames públicos, busca-se delinear os requisitos que se entende por essenciais a constarem dos editais, normas inaugurais dos concursos nas quais deve haver, publicamente, os elementos necessários à participação dos candidatos, atendidos assim os princípios da publicidade, isonomia e impessoalidade que regem a Administração Pública.

2. Breves considerações sobre o trato legal e jurisprudencial das cotas raciais nos concursos públicos

O Constituinte de 1988 atestou de forma irretocável, na Carta Magna, que se vive na República Federativa do Brasil uma sociedade com elevados índices de pobreza,

---

[68] Procurador do Estado do Rio Grande do Sul, integra a Procuradoria de Pessoal da PGE/RS. É membro da Comissão de Direitos Humanos da PGE/RS, da Diretoria de Direitos Humanos da Associação dos Procuradores do Estado e da Comissão de Advocacia Pública da OAB/RS. Integra o Conselho Estadual dos Povos Indígenas como Conselheiro Governamental.

marginalização e desigualdade do ponto de vista social e regional, além de se conviver com os preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e outras formas de discriminação. Tanto que elegeu como objetivos fundamentais, em seu artigo 3º, incisos II e III, a busca pela erradicação desses fenômenos e a promoção do bem de todos sem diferenças de qualquer espécie.

Todavia, a luta pela materialização do direito à igualdade racial tem-se revelado árdua e constante. No que se refere às cotas raciais no acesso à educação e cargos públicos, a realidade não é diferente.

No que toca à constitucionalidade do direito às cotas raciais no acesso à educação e ao provimento de cargos públicos, no bojo de múltiplas contendas judiciais protagonizadas por setores reativos da sociedade, a questão restou pacificada pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade nº 41, ajuizada pelo Conselho Federal da OAB, julgando em acórdão publicado em 17/08/2017, procedente o pedido para declarar a integral constitucionalidade da Lei Federal nº 12.990/2014, que estabeleceu a reserva aos negros do percentual de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta.

Por pertinente, vez que balizador inclusive de requisitos específicos para fins de concursos públicos, transcreve-se a respectiva ementa:

1. É constitucional a Lei n° 12.990/2014, que reserva a pessoas negras 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta, por três fundamentos.

1.1. Em primeiro lugar, a desequiparação promovida pela política de ação afirmativa em questão está em consonância com o princípio da isonomia. Ela se funda na necessidade de superar o racismo estrutural e institucional ainda existente na sociedade brasileira, e garantir a igualdade material entre os cidadãos, por meio da distribuição mais equitativa de bens sociais e da promoção do reconhecimento da população afrodescendente.

1.2. Em segundo lugar, não há violação aos princípios do concurso público e da eficiência. A reserva de vagas para negros não os isenta da aprovação no concurso público. Como qualquer outro candidato, o beneficiário da política deve alcançar a nota necessária para que seja considerado apto a exercer, de forma adequada e eficiente, o cargo em questão. Além disso, a incorporação do fator "raça" como critério de seleção, ao invés de afetar o princípio da eficiência, contribui para sua realização em maior extensão, criando uma "burocracia representativa", capaz de garantir que os pontos de vista e interesses de toda a população sejam considerados na tomada de decisões estatais.

1.3. Em terceiro lugar, a medida observa o princípio da proporcionalidade em sua tríplice dimensão. A existência de uma política de cotas para o acesso de negros à educação superior não torna a reserva de vagas nos quadros da administração pública desnecessária ou desproporcional em sentido estrito. Isso porque: (i) nem todos os cargos e empregos públicos exigem curso superior; (ii) ainda quando haja essa exigência, os beneficiários da ação afirmativa no serviço público podem não ter sido beneficiários das cotas nas universidades públicas; e (iii) mesmo que o concorrente tenha ingressado em curso de ensino superior por meio de cotas, há outros fatores que impedem os negros de competir em pé de igualdade nos concursos públicos, justificando a política de ação afirmativa instituída pela Lei nº 12.990/2014.

2. Ademais, a fim de garantir a efetividade da política em questão, também é constitucional a instituição de mecanismos para evitar fraudes pelos candidatos. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação (e.g., a exigência de autodeclaração presencial perante a comissão do concurso), desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa.

3. Por fim, a administração pública deve atentar para os seguintes parâmetros: (i) os percentuais de reserva de vaga devem valer para todas as fases dos concursos; (ii) a reserva deve ser aplicada em todas as vagas oferecidas no concurso público (não apenas no edital de abertura); (iii) os concursos não podem fracionar as vagas de acordo com a especialização exigida para burlar a política de ação afirmativa, que só se aplica em concursos com mais de duas vagas; e (iv) a ordem classificatória obtida a partir da aplicação dos critérios de alternância e proporcionalidade na nomeação dos candidatos aprovados deve produzir efeitos durante toda a carreira funcional do beneficiário da reserva de vagas.

> 4. Procedência do pedido, para fins de declarar a integral constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Tese de julgamento: "É constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa".

Desse precedente fundamental pode-se sintetizar que, nos concursos públicos, relativamente a cotas raciais: a) visa a garantir a igualdade material entre os cidadãos, sem prejuízo dos princípios da isonomia, do concurso público e da eficiência, posto que a reserva de vaga impõe a aprovação no certame, segundo as regras estabelecidas; b) é constitucional a instituição de mecanismos para evitar fraudes, a exemplo de critérios subsidiários de heteroidentificação, como as comissões de verificação, adiante abordadas, além da autodeclaração, respeitadas as garantias do contraditório e ampla defesa; c) o percentual de vagas deve valer para todas as fases e vagas do certame, sem fracioná-las em face da especialização exigida, salvo para concursos com mais de duas vagas; d) a carreira funcional do beneficiário da reserva de vagas deve contemplar a ordem classificatória obtida a partir dos critérios de alternância e proporcionalidade.

Em outras palavras, o sistema de cotas atende à regra basilar do acesso universal aos cargos públicos, mediante concurso público, a todos que preencham os requisitos legais, consoante a previsão do art. 37, incisos I e II, da Constituição da República, *verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

> (...)
>
> II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, **na forma prevista em lei**, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;
>
> (...)(g.n.)

Tópico de relevo no trato do tema diz respeito ao fato de a reserva de vagas, para negros e pardos, emanar ou não de norma constitucional afirmativa, como no caso das pessoas portadoras de deficiência física – art. 37, VIII, da Constituição da República[69].

Do precedente do STF, na ADC 41, não se retira a obrigatoriedade da edição de norma específica para as cotas raciais. Por exemplo, a Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul editou a Resolução nº 79, de 15 de outubro de 204, prévia à publicação do Edital de Abertura do 14º Concurso de Provas e Títulos para Provimento de Cargos de Procurador do Estado com base nos artigos 1º, III, 3º, III, 5º,

---

[69] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

caput e §§ 2º e 3º, e 37, VIII, da Carta Magna, no artigo 19, inciso I, da Constituição do Estado, valendo-se também da Lei Estadual nº 13.320/2009, que consolidou a legislação atinente à pessoa com deficiência, da Lei Estadual nº 13.694/2011-Estatuto da Igualdade Racial, bem assim do Parecer Normativo nº 15.703/2012, da lavra do Procurador do Estado Carlos César D'Elia, ao qual foi atribuído caráter jurídico-normativo pelo Governador do Estado.

Mesmo assim, ainda que aberta a possibilidade de realização de concursos públicos a partir de normas internas dos Poderes, amparadas na legislação que trata da igualdade racial, a solidez da política afirmativa virá melhor garantida com a vigência de leis específicas que prevejam o sistema de cotas raciais, caso, por exemplo, da Lei Federal nº 12.990/2014 ou da Lei Estadual nº 14.147/2012, que regulamentou no sistema no Estado do Rio Grande do Sul, a qual foi regulamentada pelo Decreto nº 52.223/2014.

Especificado, na citada ADC, a constitucionalidade da Lei Federal nº 12.990/2014, englobando a previsão do **fenótipo** como critério de aferição, assim no visto artigo 2º da norma[70], igualmente importante será observar na legislação específica que fique assegurado aos negros e pardos que, obrigatoriamente, assim se declararem, à reserva de vagas em percentual equivalente à sua representação na composição populacional do respectivo Estado, apurada pelo censo realizado pelo IBGE.

Deverá haver necessariamente a previsão sobre a possibilidade do controle de falsidade da autodeclaração. Ou seja, se o candidato em concurso público pretende valer-se das

---

[70] Art. 2º. Poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE.

cotas para negros e pardos, tendo em conta, inclusive, a possibilidade ratificada pelo STF na ADC 41, a Administração Pública possui o poder-dever de controlar a veracidade da autodeclaração, no intuito de garantir a isonomia e a moralidade no concurso público.

O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADPF nº 186/DF, fixou o entendimento segundo o qual tanto o sistema de autoidentificação, quanto o de heteroidentificação estão em conformidade com a Constituição Federal:

> "HETERO E AUTOIDENTIFICAÇÃO
>
> Além de examinar a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa, é preciso verificar também se os instrumentos utilizados para a sua efetivação enquadram-se nos ditames da Carta Magna. Em outras palavras, tratando-se da utilização do critério étnico-racial para o ingresso no ensino superior, é preciso analisar ainda se os mecanismos empregados na identificação do componente étnico-racial estão ou não em conformidade com a ordem constitucional. Como se sabe, nesse processo de seleção, as universidades têm utilizado duas formas distintas de identificação, quais sejam: a autoidentificação e a heteroidentificação (identificação por terceiros). Essa questão foi estudada pela mencionada Daniela Ikawa, nos seguintes termos: "A identificação deve ocorrer primariamente pelo próprio indivíduo, no intuito de evitar identificações externas voltadas à discriminação negativa e de fortalecer o reconhecimento da diferença. Contudo, tendo em vista o grau mediano de mestiçagem (por fenótipo) e as incertezas por ela geradas – há (...) um grau de consistência entre autoidentificação e identificação por terceiros no patamar de 79% -, essa identificação não precisa ser feita exclusivamente pelo próprio indivíduo. Para se coibir possíveis fraudes na identificação no que se refere à obtenção de benefícios e no intuito de delinear o direito à redistribuição da forma mais estreita possível (...), alguns mecanismos adicionais podem ser utilizados como: (1) a elaboração de formulários com múltiplas questões sobre a

> raça (para se averiguar a coerência da autoclassificação); (2) o requerimento de declarações assinadas; (3) o uso de entrevistas (...); (4) a exigência de fotos; e (5) a formação de comitês posteriores à autoidentificação pelo candidato. A possibilidade de seleção por comitês é a alternativa mais controversa das apresentadas (...). Essa classificação pode ser aceita respeitadas as seguintes condições: (a) a classificação pelo comitê deve ser feita posteriormente à autoidentificação do candidato como negro (preto ou pardo), para se coibir a predominância de uma classificação por terceiros; (b) o julgamento deve ser realizado por fenótipo e não por ascendência; (c) o grupo de candidatos a concorrer por vagas separadas deve ser composto por todos os que se tiverem classificado por uma banca também (por foto ou entrevista) como pardos ou pretos, nas combinações: pardo-pardo, pardo-preto ou preto-preto; (d) o comitê deve ser composto tomando-se em consideração a diversidade de raça, de classe econômica, de orientação sexual e de gênero e deve ter mandatos curtos".
>
> Tanto a autoidentificação, quanto a heteroidentificação, ou ambos os sistemas de seleção combinados, desde que observem, o tanto quanto possível, os critérios acima explicitados e jamais deixem de respeitar a dignidade pessoal dos candidatos, são, a meu ver, plenamente aceitáveis do ponto de vista constitucional."

Agregando-se ao que foi dito, considera-se de vital importância que o edital do concurso público estabeleça os critérios para acolhimento da inscrição e prosseguimento no certame do candidato cotista. O direito positivado possui a mérito de, previamente, colocar à vista dos cidadãos a conduta esperada, evitando surpresas e garantindo assim a isonomia de tratamento.

Se o fenótipo é o critério central, não menos relevante serão quais os demais que servirão para dirimir as dúvidas acerca da identidade racial, a serem conferidas pela Comissão de Verificação, a qual, igualmente, deverá constar da norma inaugural.

A jurisprudência dos tribunais vem tratando desse tema e já ofereceu diretrizes importantes que devem se agregar nos processos, afastando possível subjetividade de avaliação, mediante critérios prévios e objetivamente definidos.

Tome-se o exemplo do Concurso Público para Provimento de Cargos do Tribunal de Contas do RS, aberto pelo Edital 002/2013. A candidata se autodeclarou parda em atenção ao que constava do edital, e, pelo que foi apurado no procedimento aberto pela Comissão de Verificação, não a consideraram apta a preencher o requisito fenotípico eleito posteriormente.

Irresignada, a candidata impetrou mandado de segurança contra o ato de sua exclusão das vagas destinadas às cotas raciais, tendo o 2º Grupo Cível do TJRS denegado a segurança, por maioria, dentre os fundamentos, porque a designação da comissão depois da homologação do resultado final do concurso não representa ofensa aos princípios da legalidade, da eficiência e da motivação, porquanto se coaduna com a efetividade das ações afirmativas e, por consequência, com os princípios do Estado Democrático de Direito, atendendo, teleologicamente, ao estatuído na Lei nº 12.288/10 – Estatuto da Igualdade Racial[71].

A candidata interpôs recurso ordinário em mandado de segurança perante o Superior Tribunal de Justiça, o qual, por meio do Agravo Regimental nº 48.805/RS, sendo Relator o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, da Primeira Turma, julgado em 18/04/2017, reformou a decisão, concedendo a segurança para ser anulado o ato que determinou o cancelamento de sua inscrição na lista específica para negros e pardos, bem como para restabelecer os efeitos de sua nomeação para que, preenchidos os demais requisitos legais,

[71] Processo nº 70061736203, julgado em 12/12/2014.

tomasse posse no cargo de Oficial de Controle Externo, Classe II, do Tribunal de Contas do Estado.

Entendeu aquele tribunal superior que a ausência de previsão no edital de abertura do certame acerca da Comissão de Verificação, sua constituição e atribuições, feriram o princípio da vinculação ao edital, bastando, no caso concreto, a simples autodeclaração da candidata.

Ainda que longa a ementa do julgado, entende-se deva ser trazida à discussão em face da complexidade de fixação dos critérios para definição da fenotipia e da necessária previsão da Comissão de Verificação desde a norma inaugural do certame:

> "1. A questão em debate cinge-se à verificação da suposta ilegalidade do ato administrativo estadual gaúcho que determinou a nulidade da inscrição da recorrente no concurso público para o cargo de Oficial de Controle Externo, Classe II, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, conforme Edital 002/2013, em face da ausência de comprovação da sua afrodescendência declarada para fins de concorrência nas vagas específicas para negros e pardos.
>
> 2. *In casu*, a recorrente teve a inscrição no concurso cancelada ao fundamento de que não preenchia os requisitos necessários a concorrer às vagas destinadas aos negros e pardos, uma vez que, apesar de ser parda, não teria comprovado ser filha de pai ou mãe negra, não podendo sua cor de pele ter advindo de seus avós ou outro parente ascentral.
>
> 3. Os requisitos analisados pela Comissão não guardam relação com o previsto no Edital e sequer com a Lei Gaúcha 14.147/2012, uma vez que foram estabelecidos de forma aberta e irrestrita por seus integrantes que, inclusive, destacaram que para os efeitos aqui pretendidos, há que ser considerado pardo o filho de mãe negra e pai branco (ou vice-versa), condição que não possui a candidata (fls. 97).

4. O próprio critério adotado pelo IBGE para classificação da cor é subjetivo, baseado na autodeclaração do entrevistado, não abrangendo apenas o binômio branco/negro, mas, também, os encontros interraciais entre brancos e indígenas, brancos e negros e negros e indígenas. Isto demonstra a complexidade que envolve a realização do Censo no Brasil, em razão das variáveis decorrentes do processo miscigenatório, do qual, aliás, resulta a raça brasileira dos mulatos claros, a que aludiu o sociólogo Gilberto Freire.

5. A classificação de cor na sociedade brasileira, por força da miscigenação, torna-se difícil, mesmo para o etnólogo ou antropólogo. A exata classificação dependeria de exames morfológicos que o leigo não poderia proceder. Até mesmo com relação aos amarelos, é difícil caracterizar o indivíduo como amarelo apenas em função de certos traços morfológicos, os quais permanecem até a 3a. e 4a. gerações, mesmo quando há cruzamentos. Com relação ao branco, preto e pardo a dificuldade é ainda maior, pois o julgamento do pesquisador está relacionado com a cultura regional. Possivelmente o indivíduo considerado como pardo no Rio Grande do Sul, seria considerado branco na Bahia, na segura observação da Professora Aperecida Regueira (As Fontes Estatísticas em Relações Raciais e a Natureza da Investigação do Quesito Cor nas Pesquisas Sobre a População no Brasil: Contribuição para o Estudo das Desigualdades Raciais na Educação. Site IBGE).

6. Nesse contexto, importa salientar que se o edital estabelece que a simples declaração habilita o candidato a concorrer nas vagas destinadas a negros e pardos, e não fixa os critérios para aferição desta condição, não pode a Administração, posteriormente, sem respaldo legal ou no edital do certame, estabelecer novos critérios ou exigências adicionais, sob pena de afronta ao princípio da vinculação ao edital, além de se tratar de criteriologia arbitrária, preconcebida e tendente a produzir o resultado previamente escolhido.

7. A jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça é rigorosamente torrencial e uniforme quanto à

obrigatoriedade de seguir-se fielmente as disposições editalícias como garantia do princípio da igualdade, e sem que isso signifique qualquer submissão a exigências de ordem meramente positivistas.

8. Dessa forma, mostra-se líquido e certo o direito da recorrida em ter anulado o ato que determinou o cancelamento de sua inscrição na lista específica para negros e pardos, bem como para restabelecer os efeitos de sua nomeação para que, preenchidos os demais requisitos legais, tome posse no cargo de Oficial de Controle Externo, Classe II, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. 9. Agravo Regimental do ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL desprovido.

(AgRg no RMS 48.805/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/04/2017, DJe 31/05/2017) (g.n.)."

Em síntese: a) os certames públicos não necessariamente dependem de legislação para as cotas raciais além do rol normativo já existente. Todavia, a edição de lei específica prevendo essa possibilidade, com critérios seguros delineados pela jurisprudência, proporciona maior segurança jurídica no trato da questão; b) os editais devem prever os critérios objetivos que facultem o normal transcorrer do certame, tais como o fenótipo como fator de definição da autodeclaração de negro ou pardo; os critérios que serão utilizados para dirimir as dúvidas dessa condição e os documentos que os candidatos deverão fazer uso para tanto; o percentual de vagas proporcional à população local, segundo os critérios definidos pelo IBGE; a Comissão de Verificação, suas atribuições e composição publicados em edital, dentre outros, como a seguir pretende-se demonstrar.

3. Visão geral sobre o conteúdo do edital

Do ponto de vista prático, tendo em conta os exemplos de legislação e da jurisprudência abordados no tópico anterior, consideram-se que os elementos a seguir elencados proporcionam uma orientação geral e adequada para o candidato que deseje fazer uso das cotas raciais em concursos públicos.

1) Às Pessoas Negras ou Pardas serão reservadas o número de vagas correspondente ao percentual de acordo com os índices coletados pelo IBGE. Por exemplo, segundo o censo de 2010, tal índice corresponde a 16% para o Rio Grande do Sul;

2) Consideram-se negros ou pardos os candidatos que assim se declararem expressamente (como exemplificado no art. 4º da Lei Estadual nº 14.147/2012 e o art. 2º da Lei Federal nº 12.990/2014, ratificado pelo STF na ADC 41);

3) Os candidatos negros ou pardos participarão dos Concursos Públicos em igualdade de condições com os demais candidatos, no que diz respeito à data, ao horário, à duração, ao local de aplicação, ao conteúdo, à correção, aos critérios de aprovação e à avaliação das provas;

4) Preenchidas as vagas reservadas no Edital, caso a *do candidato* ofereça novas vagas durante a vigência dos Concursos, deverá ser respeitado o percentual calculado na forma do item 1, supra;

5) A observância do percentual de vagas reservadas aos negros e aos pardos dar-se-á durante todo o período de validade do Concurso Público;

6) Na hipótese de não preenchimento da cota prevista no edital, as vagas remanescentes serão revertidas para os demais candidatos qualificados no certame, observada a respectiva ordem de classificação.

7) Os candidatos deverão informar que são negros ou pardos através de preenchimento desta opção em Formulário de Inscrição. As informações fornecidas pelos candidatos serão de sua responsabilidade e ficarão nos registros cadastrais de ingresso.

8) Detectada a falsidade na declaração a que se refere o item 7, implicará a nulidade da inscrição e de todos os atos administrativos subsequentes, sem prejuízo da cominação de outras penalidades legais aplicáveis e de responsabilização civil do candidato pelos prejuízos decorrentes;

9) Os candidatos que tiverem suas inscrições homologadas como Pessoa Negra ou Parda e forem classificados, além de figurarem na lista geral de classificação, terão seus nomes publicados em relação à parte, constando em ambas a nota final de aprovação e classificação ordinal em cada uma das listas;

10) O candidato que se autodeclarou, na inscrição, como Pessoa Negra ou Parda, caso aprovado e classificado no Concurso Público, será convocado para submeter-se à verificação da veracidade da autodeclaração, promovida por uma Comissão de Verificação designada para tal fim, a ser divulgada através de Edital específico, após a homologação da classificação final;

11) A verificação da veracidade da autodeclaração será realizada pela Comissão de Verificação, com poder deliberativo,

12) Na verificação da veracidade da autodeclaração, serão observados os seguintes aspectos:

a) informação prestada no Formulário de Inscrição quanto à condição de Pessoa Negra ou Parda;

b) a autodeclaração assinada e entregue pelo candidato no momento do ato da convocação para confirmação da autodeclaração (modelo será publicado quando da

convocação), ratificando sua condição de Pessoa Negra ou Parda, indicada no Formulário de Inscrição;

c) o fenótipo do candidato, que será verificado obrigatoriamente com a sua presença. Se remanescer dúvida, a apresentação de documentação pública oficial será obrigatória, bem como de seus genitores, nos quais esteja consignada cor diversa de branca, amarela ou indígena, limitado à ascendência de segundo grau;

d) no caso do candidato que se autodeclare pardo, a dúvida será dirimida pelos critérios da letra “c” supra, desde que um/a dos/das ascendentes seja obrigatoriamente de cor negra

13) O candidato que não comparecer perante a Comissão de Verificação ou for negado o enquadramento na verificação da veracidade da autodeclaração, tornará sem efeito a opção de concorrer às vagas reservadas para Pessoa Negra ou Parda, passando automaticamente a concorrer às vagas do acesso universal.

14) O candidato será considerado não enquadrado na condição de Pessoa Negra ou Parda nas seguintes situações:

a) quando não atender aos requisitos/procedimentos elencados no Edital;

b) quando a Comissão de Verificação desconsiderar a condição de Pessoa Negra ou Parda do candidato;

c) quando o candidato não comparecer no ato de verificação da veracidade da autodeclaração como Pessoa Negra ou Parda.

15) Quando for o caso, a Comissão Especial opinará sobre os recursos administrativos interpostos, referentes a pareceres emitidos pela mesma.

16) Quando o número de vagas reservadas nos termos do edital resultar em fração, aplicar-se-á a seguinte regra:

a) se a fração for igual ou maior do que 0,5 (cinco décimos), o quantitativo será arredondado para o número inteiro imediatamente superior; e

b) se a fração for menor do que 0,5 (cinco décimos), o quantitativo será arredondado para o número inteiro imediatamente inferior.

Prosseguindo com a cautela de previsão em edital de critérios objetivos que devem pautar o tema, valemo-nos da orientação preconizada no Parecer PGE/RS nº 16.803, de 11/08/2016, da lavra da Procuradora do Estado Marília Vieira Bueno, ao abordar os concursos regionalizados, onde igualmente são previstas as cotas para pessoas portadoras de deficiência.

Para compatibilizar o interesse da Administração em fazer um concurso regionalizado, com a política de cotas para pessoas com deficiências e para negros e pardos, há de se prever uma lista de classificação de ingresso universal, uma lista de classificação de candidatos com deficiência e uma lista de classificação de candidatos inscritos como negros, devendo existir, porém, uma única lista de nomeação, em razão da necessidade de se respeitar o percentual de vagas para cotistas sobre o total de vagas previstas para cada cargo. Explica a ilustre parecista, ao tratar do concurso Público para Provimento de Cargos do Instituto-Geral de Perícias do Estado, valendo-se da legislação estadual vigente

> "Por exemplo, sendo 35 vagas para o cargo de Perito(a) Médico(a)-Legista, conforme quadro à fl. 29, tem-se que 25 serão destinadas para a lista de acesso universal, sendo 04 para pessoas com deficiência e seis vagas para negros. Em sendo nomeados, tem-se que os cotistas deverão ser chamados proporcionalmente, nos termos do art. 7º do Decreto 52.223/14, ou seja, o primeiro será do acesso universal, o segundo PCD e o terceiro negro; o quarto e o quinto do sistema universal, o sexto será PCD, o sétimo negro, e assim sucessivamente, sempre respeitando o chamamento proporcional dos cotistas.
>
> Veja-se que, para se assegurar a observância do sistema de cotas em concurso regionalizado, há de se estabelecer uma

lista única de nomeação, intercalando-se proporcionalmente os cotistas, conforme o disposto no art. 7º do Decreto 52.223/14, de maneira que o candidato melhor colocado irá ser lotado na Coordenadoria Regional de sua preferência, conforme escolha feita no momento da inscrição e segundo as vagas disponíveis no edital, e assim sucessivamente. Destarte, os cotistas irão para a Coordenadoria Regional escolhida, e ainda vaga, dentre as previstas no edital.

A complexidade se apresenta em relação ao cargo de Perito Criminal, em que a minuta de edital está considerando o número de cargos por especialidade, enquanto que o cargo é um só, embora os ocupantes possam ser de diferentes áreas profissionais. Assim, o percentual de vagas destinadas às cotas deverá incidir sobre o número total de vagas para o cargo de Perito Criminal, independentemente da área.

Com efeito, a Lei 14.519/2014 estabelece o quantitativo de 509 cargos de Perito Criminal, divididos nas classes primeira, segunda, terceira e especial, não havendo previsão de número de cargos conforme as 18 áreas previstas no Anexo I. Assim como os ocupantes do cargo de Perito Criminal, de todas as áreas, concorrerão entre si na promoção por antiguidade e merecimento, os candidatos para ingresso na carreira também entre si concorrerão.

Nesse compasso, o que deve ser considerado, para se atender à política afirmativa de cotas para negros e para pessoas com deficiência, é o número total de vagas para o cargo de Perito Criminal, no caso, 35. Assim, ao se chamar o primeiro colocado da lista do acesso universal, verificar-se-á a sua especialidade e a Coordenadoria Regional de preferência, conforme escolha feita quando da inscrição. O segundo candidato a ser nomeado será PCD, que irá para a Coordenadoria Regional de sua preferência, conforme a especialidade.

Sugere-se, ainda, que o edital preveja que os candidatos possam, na inscrição, elencar a ordem de preferência de lotação em relação a todas as Coordenadorias Regionais existentes, de maneira que o candidato nomeado tenha a possibilidade de optar por uma Coordenadoria Regional

> que não era a primeira da sua preferência quando da inscrição.
>
> Válido lembrar ser facultada ao candidato nomeado a opção de desistir da nomeação e ir para o final da lista, podendo, eventualmente, ser novamente nomeado.
>
> Ademais, do edital deve constar o disposto nos artigos 5º e 6º do Decreto 52.223/14, isto é, que o(a) candidato(a) inscrito como cotista que obtiver nota bastante para ser aprovado(a) pelo sistema universal, será excluído, temporária ou definitivamente, do sistema de reserva, sendo sucedido, na ordem classificatória parcial ou na final, por aquele(a) que estiver em posição imediatamente inferior à sua no sistema de reserva. Em caso de desistência e/ou impedimento de candidato(a) aprovado(a) em vaga reservada, a vaga será preenchida pelo candidato(a) negro(a) posteriormente classificado(a). Na hipótese de não haver suficientes candidatos(as) cotistas inscritos(as) ou habilitados(as), as vagas que seriam reservadas serão revertidas para o sistema universal de ingresso."

O posicionamento trazido no citado parecer traduz um esforço de produzir uma solução para a difícil situação vivenciada por cotistas em certames regionalizados que, por vezes, prevejam uma vaga apenas em determinada localidade, o que viria a frustrar a expectativa de materialização da política afirmativa.

4. Conclusão

Dúvidas não há mais no sentido de que as ações afirmativas de cotas raciais se constituem em instrumentos importantes tanto para negros, quanto para não-negros na construção de uma sociedade que supere preconceitos, discriminações e desigualdades étnico-raciais.

As ações afirmativas consistentes na implementação de políticas de cotas encontram amparo tanto constitucional, quanto legal consistindo em instrumentos legítimos na busca

da eliminação das discriminações e da redução das desigualdades de recorte racial, podendo ser adotadas, respeitados os pressupostos, os limites e atendidas as condições previamente fixadas[72].

Com escopo de possibilitar o correto transcorrer do certame público, valendo-se dos instrumentos normativos vigentes, os editais de abertura devem conter prévia e objetivamente os critérios de definição racial (fenótipo), número de vagas, meios claros e delineados de superação de dúvidas acerca da condição, dentre outros elementos que se buscou reportar no presente artigo, o qual não possui a intenção de esgotar os delineamentos de um tema tão essencial. A busca do aperfeiçoamento e da segurança jurídica no certame será fator preponderante na solidificação desse objetivo fundamental.

[72] Parecer PGE/RS nº 15.703/2012, por Carlos César D'Elia, Procurador do Estado.

PRETOS E PARDOS NAS AÇÕES AFIRMATIVAS: DESAFIOS E RESPOSTAS DA AUTODECLARAÇÃO E DA HETEROIDENTIFICAÇÃO

Roger Raupp Rios[73]

O objetivo deste artigo é contribuir para a implementação das ações afirmativas no Brasil, em particular quanto à compreensão das técnicas de identificação racial utilizadas para a definição dos beneficiários dessas políticas públicas. Neste esforço, argumenta-se que (a) a autodeclaração é ponto de partida legítimo para a definição identitária quanto ao pertencimento aos grupos destinatários das ações afirmativas; (b) que a tarefa heteroidentificatória da comissão não implica derrogação da autodeclaração, mas atividade complementar e necessária, dissipando dúvidas e via de regra confirmatória da autodeclaração, visando à consecução dos objetivos das ações afirmativas; (c) que, no exercício de sua tarefa heteroidentificatória, a comissão deve corrigir eventual autoatribuição identitária equivocada, à luz dos fins da política pública, iniciativa que não se confunde com lugar para a confirmação de percepções subjetivas ou satisfação de sentimentos pessoais, cuja legitimidade não se discute nem menospreza, mas que não vinculam, nem podem dirigir, a política pública; (d) na atividade de identificação étnico-racial, o que importa, tanto para a autodeclaração, quanto para a heteroidentificação, é a raça social, uma vez que a discriminação e a desigualdade de oportunidades atuam de modo relacional, no contexto das relações sociais e intersubjetivamente; (e) que a previsão de consideração exclusiva dos aspectos fenotípicos, presente na política

[73] Doutor em Direito (UFRGS) - Desembargador Federal do TRF4 – Porto Alegre – RS

pública, deve ser compreendida contextualmente, uma vez que a compreensão da raça social, da identidade racial e do racismo subjacentes às ações afirmativas é sociológica, política, cultural e histórica, e não em investigações biológicas; (f) que a autodeclaração requer interpretação cuidadosa, livre de preconceitos ou desconfianças prévias de dolo maldoso ou simulação quando legitimamente questionada a identidade autoatribuída, dada a complexidade do fenômeno identitário, onde um mesmo indivíduo pode experimentar uma multiplicidade de identidades nos diversos ambientes em que vive e transita, num mesmo momento ou ao longo de sua trajetória de vida; (g) que a comissão pode deliberar por identidade étnico-racial diversa daquela inicialmente autodeclarada, com a consequente exclusão do certame do candidato autodeclarante, sem que esteja presente má-fé, em virtude de conclusão por identidade étnico-racial social diversa daquela autodeclarada; (h) que a imputação de declaração falsa na autoatribuição identitária, decorrente do compromisso institucional com a higidez da política pública, deve ser reservada somente para a hipótese em que efetivamente o candidato tenha agido consicentemente de má-fé, em situações onde não paire dúvida; (i) que as decisões da comissão, sempre que concluírem por atribuição identitária diversa daquela autodeclarada, requerem decisão fundamentada, tomada por unanimidade ou por maioria de votos (conforme dispor o respectivo regimento), sempre possibilitando a presença, a ampla defesa e o contraditório pelo candidato.

1. Introdução

Não bastasse a polêmica em torno da constitucionalidade de ações afirmativas baseadas na identidade étnico-racial, já equacionada pelo Supremo

Tribunal Federal (Brasil, 2014), remanescem várias questões na implementação dessas políticas, em especial quanto à identificação dos seus destinatários. De fato, antes mesmo do desenho da política pública (englobando, por exemplo, a oportunidade de adoção das ações afirmativas, os percentuais de vagas reservadas e a ordenação de candidatos aprovados simultaneamente em listas classificatórias distintas), a primeira pergunta a ser enfrentada é a definição dos beneficiários de tais medidas positivas. Essa resposta, que depende da compreensão do fenômeno identitário, revela-se assaz desafiadora, sobretudo em uma nação onde, ao mesmo tempo que a mestiçagem é fenômeno marcante, a injustiça racial é tão pronunciada.

Não surpreende que os repertórios de jurisprudência compilem às centenas litígios em que candidatos que se apresentaram como beneficiários das ações afirmativas foram rejeitados com base em sua identidade étnico-racial declarada. Nesses julgados, a controvérsia ultrapassa muito a legalidade dos ritos e procedimentos administrativos para a aferição da respectiva autodeclaração: o que está em questão é a identificação étnico-racial em si mesma.

A presente reflexão debruça-se sobre este primeiro e mais fundamental desafio: a identificação dos beneficiários de ações afirmativas fundadas no critério étnico-racial. Diante da experiência das ações afirmativas nas universidades públicas federais e dos efervescentes debates contemporâneos havidos na jurisprudência, nos movimentos sociais e na sociedade em geral, objetiva-se, sem qualquer pretensão de encontrar respostas exaustivas ou acabadas, apresentar algumas diretrizes que podem auxiliar nesse esforço coletivo e institucional de aperfeiçoamento de tão necessárias políticas públicas. Para tanto, inicia-se propondo uma colocação da questão identitária no contexto mais amplo da política pública

(primeira parte), seguido da exposição dos elementos e conceitos fundamentais para o tratamento jurídico das ações afirmativas (segunda parte), para ao final tecer considerações sobre o papel dos comitês de aferição de autodeclaração étnico-racial e sobre a extensão da revisão judicial nesses casos (terceira parte).

2. Ações afirmativas: equacionando políticas públicas e identidades étnico-raciais

A relação entre a implementação de ações afirmativas com base em critérios étnico-raciais e a identificação de seus beneficiários pode ser proposta, pelo menos, de dois modos. O primeiro caminho inicia-se pela definição das identidades étnico-raciais em si mesmas que, uma vez estabelecidas, possibilitam a aplicação das medidas positivas intentadas; dito de outro modo e resumidamente, primeiro definem-se as identidades e depois vai-se para a execução da política pública. O segundo itinerário inverte, por assim dizer, esse percurso: parte-se da compreensão da política pública para, na sua concretização e em seu interior, identificar quem são, para a finalidade da política pública, seus beneficiários.

Tendo em mente a execução das medidas, trata-se de duas equações cuja ordem dos termos altera de modo significativo e dramático os desafios para sua concretização.

Iniciemos, portanto, pela explicitação dos objetivos das ações afirmativas, relacionando-os com o debate identitário. Como ora se propõe, esse roteiro parece revelar-se promissor, ainda que não seja panaceia, nem “receita de bolo” para toda a rica e complexa realidade social incrustada pelos fenômenos identitários étnico-raciais.

2.1. Ações afirmativas: objetivos

Ações afirmativas são medidas que, conscientes da situação de discriminação vivida por certos indivíduos e grupos, visam a combater tal injustiça, por meio da adoção de medidas concretas e benéficas (Rios, 2008: 156); como deflui desse conceito, no desenho das respectivas políticas públicas, a identificação de seus destinatários é elemento crucial, sem o que compromete-se a legitimidade e a efetividade das medidas positivas.

No campo do direito da antidiscriminação, a indicação dos indivíduos e dos grupos destinatários das medidas afirmativas dá-se a partir dos critérios proibidos de discriminação. Para os fins e o objeto desta reflexão, destaca-se o critério da identidade étnico-racial, encarnado na rica complexidade das relações sociais brasileiras, tópico que reclama visitar as principais proposições sobre os fenômenos identitários, possibilitando assim relacioná-los com as políticas públicas afirmativas.

2.2. O fenômeno identitário

Considerando o objetivo desta reflexão, adota-se, dentre as várias abordagens possíveis do fenômeno identitário, a dicotomia entre duas concepções de identidade: o essencialismo e o construcionismo. (Jardim, s/d: 134).

Em linhas muito amplas e apertadas, pode-se dizer que, na perspectiva essencialista, às diversas identidades correspondem certos traços distintivos, essenciais à identificação do indivíduo e do grupo, distinguíveis de modo imutável ao longo do tempo, em suma, a presença de algo presente na "natureza da coisa". Umbilicalmente conectado ao projeto iluminista e da modernidade política, o essencialismo identitário, de base biológica ou histórica, tende a reificar,

cristalizar e naturalizar as relações sociais e as posições que indivíduos e grupos nelas ocupam. Já a perspectiva construcionista percebe as identidades como resultantes da atribuição de significado a certos atributos que são tomados como diferenças relevantes, engendradas de acordo com os processos históricos concretos, onde certas características (biológicas ou históricas) estruturarão uma relação constitutiva do binômio identidade/diferença[74]. Nesse diapasão, à afirmação da diversidade, no quadro do essencialismo identitário, corresponde a ênfase na diferença, no painel do construcionismo identitário.

Na esfera das relações étnico-raciais, com a primazia das ciências socias para a compreensão dos conceitos de raça e de racismo, sem referência necessária a um "realismo ontológico" calcado em "biologias vulgares" (Guimarães, 1999: 28), importa avançar a consideração das ações afirmativas sob a ótica da perspectiva construcionista quanto ao fenômeno identitário étnico-racial.

2.3. Ações afirmativas, raça e racismo: uma questão sociológica

Superado o essencialismo biológico e assentada a dinâmica relacional, profundamente desigual, entre as identidades raciais branca e negra no Brasil, evidencia-se não só a propriedade, como a premente necessidade, da consideração das identidades étnico-raciais no desenho e na implementação das políticas públicas. No caso das ações

[74] Na esteira do construcionismo, sem descuidar das diferenças metodológicas e filosóficas, pode ser relacionada a perspectiva pós-moderna, dentro da qual a teoria da performatividade é emblemática, como desenvolvida pela filósofa J. Butler (1997).

afirmativas conhecidas como “cotas raciais” nas universidades públicas, pode-se então progredir por meio da afirmação de que são destinatários das medidas positivas todos *os indivíduos racializados pretos e pardos* na sociedade brasileira.

> “Racialismo”, conforme Guimarães, é conceito sociológico que independe de realismos ontológicos, designando uma ideologia ou teoria taxonômica em que o conceito de raça faz sentido. Ele descreve o fenômeno cultural que se utiliza de diferentes regras para traçar filiação e pertença grupal, conforme o contexto histórico, demográfico e social, “... um sistema de marcas físicas (percebidas como indeléveis e hereditárias), ao qual se associa uma ‘essência’, que consiste em valores morais, intelectuais e culturais.” Nesse sistema, apesar da necessidade da ideia de ‘sangue’ como transmissor dessa ‘essência’, “...as regras de transmissão podem variar, amplamente, segundo os diferentes racialismos.” (Guimarães, 1999: 28).

Nessa altura, pode-se prosseguir conjugando as duas premissas até aqui assentadas. A primeira, quanto ao objetivo da política pública, que é combater os efeitos do racismo, compreendido como todo preconceito e discriminação que pressupõem ou se referem à ideia de raça (Guimarães, 1999: 34); a segunda, que esse enfrentamento do racismo opera mediante medidas concretas conscientes que tomam por base a identidade racial para a distribuição de benefícios determinados, identidade racial essa resultante de um processo de racialização de indivíduos e grupos sociologicamente identificados como pretos e pardos. Da junção dessas ideias parece correto postular que sempre que os executores da política pública depararem-se com indivíduos racializados como pretos e pardos estaremos diante de destinatários das ações afirmativas.

Pode-se objetar que essa conclusão não passa de um truísmo: dizer que os destinatários são *indivíduos racializados*

pretos e pardos é somente repetir, sem nada acrescentar, o que desde o início da colocação do problema já se sabe. Sem esquecer do acréscimo da ideia de racialização, nem querer abusar da leitura bondosa que me permito solicitar, retomo a segunda equação indicada nos primeiros parágrafos, caminho reflexivo mais promissor. Assim, uma vez mais explicitando o desafio da identificação racial, agora enfatizo um elemento central, cujo desenvolvimento servirá de bússola para a segunda parte deste esforço: a racialização sobreleva o caráter contextual do processo de identificação étnico-racial, cujo influxo informará o tratamento jurídico da identificação étnico-racial nas ações afirmativas.

3. Aportes fundamentais para o tratamento jurídico da identificação étnico-racial

A percepção dos processos sociais de formação identitária é decisiva para a reflexão sobre o desenho e os critérios adotados na concretização das ações afirmativas. Dentre esses processos, a compreensão sociológica da raça e das identidades étnico-raciais depende da consideração da racialização de indivíduos pretos e pardos, de observância fundamental sejam quais forem o método pela política pública e o desenho institucional adotado. Sob essa ótica é que as técnicas da autodeclaração e da heteroidentificação devem ser realizadas, bem como a tomada de decisões sobre a enumeração de critérios (como o fenotípico), a adoção de medidas de aferição de autodeclaração, presença e composição de comitês, e até mesmo regras procedimentais e de distribuição de competências entre autoridades administrativas.

Todos esses são elementos a reclamar um adequado tratamento jurídico, informados a partir da compreensão

sociológica da raça, da identidade étnico-racial e do processo de racialização. Nesse contexto é que ganharão mais consistência respostas diante de preocupações com falsidade de autodeclaração e, mais importante ainda, a praticabilidade das políticas no cenário da mestiçagem.

3.1. Técnicas de identificação étnico-racial: heteroidentificação e autodeclaração

Diante da necessidade de identificar os destinatários de ações afirmativas, prevalecem duas técnicas: a autodeclaração e a heteroidentificação[75].

> A heteroidentificação é o método de identificação que utiliza a avaliação de um terceiro para a identificação étnico-racial de um indivíduo. Ela pode se valer de diversos critérios, tais como elementos biológicos, como o fenótipo e a cor da pele; ancestralidade, ou até mesmo servir-se do construcionismo identitário. Os partidários dessa técnica argumentam com (1) maior objetividade em relação à classificação racial e (2) maior efetividade às políticas públicas destinadas às minorias raciais, tendo em vista a adequada alocação desses benefícios, evitando casos de fraude (BALLENTINE, 1983, p. 686); os opositores dessa técnica advertem para o perigo de (1) reforçar os estereótipos estigmatizantes de certas categorias raciais e de (2) criar a necessidade de enquadramento dos indivíduos analisados em padrões estabelecidos por terceiros, bem como (3) tratar-se de um modo de imposição das identidades raciais e (4) de circunstâncias em que a identificação seja vulnerável a influências externas (RODRIGUEZ, 2008, p. 1409).

---

[75] Tomo aqui emprestada a pesquisa de Carolina Pannizi (2017), que resultou em dissertação de Mestrado acadêmico defendida, sob minha orientação, intitulada 'Identidade racial e teoria jurídica da raça eletiva no contexto brasileiro'.

Por sua vez, a autodeclaração étnico-racial é o método de identificação racial que tem como pressuposto a ideia de que a identidade racial relaciona-se à subjetividade, cabendo somente ao indivíduo atribuir-se identidade. Em favor da autodeclaração, argumenta-se que esse método (1) dá espaço para o reconhecimento do caráter social das identidades étnico-raciais; (2) respeita coerentemente direitos como a dignidade, a liberdade e a privacidade dos indivíduos (RICH, 2013) e (3) possibilita agência pelo próprio indivíduo diante de sua história e contexto social. Contrariamente, defende-se que tal método (1) não é adequado ao contexto de mestiçagem brasileiro (FRY, 2005, p. 238); (2) pode deixar de alocar adequadamente os benefícios das ações afirmativas, favorecendo indevidamente quem não pertence ao grupo discriminado e (3) desconsidera a percepção de terceiros quanto à identidade étnico-racial.

3.2. Autodeclaração e heteroidentificação no direito brasileiro: prevalência e harmonia[76]

Do ponto de vista normativo, o ordenamento jurídico brasileiro privilegia a autodeclaração como critério de reconhecimento de pertença a determinado grupo, seja no âmbito da raça, seja nas discussões sobre etnia, conforme a Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1989, tudo dentro de uma perspectiva não assimilacionista. A Convenção 169 garante a proteção destes povos, o respeito a sua cultura, às formas de vida, às tradições e costumes próprios, prevendo seu direito a continuarem existindo e determinar suas formas de desenvolvimento. (OIT,

[76] Nesta seção e na seguinte, valho-me de considerações desenvolvidas, em coautoria com Alice Hertzog Resadori, em artigo intitulado “Identidades de gênero e o debate étnico-racial brasileiro: autodeclaração como técnica de proteção antidiscriminatória” (2018).

2003). Esta perspectiva tem consequências na determinação de quem são os grupos protegidos pela Convenção. Este diploma internacional conjuga um critério objetivo (art. 1º)[77], ao mesmo tempo que reconhece a autodeclaração como critério fundamental de pertencimento aos grupos por ela protegidos. (OIT, 2003). Ou seja, a "*persona se identifica a sí misma como perteneciente a este grupo o pueblo; o bien el grupo se considera a sí mismo como indígena o tribal de conformidad con las disposiciones del Convenio*"[78] (OIT, 2003, p. 8). Esta é uma inovação no direito internacional, sendo o primeiro instrumento internacional que reconhece o direito à autodeclaração (OIT, 2003).

A autodeclaração também é prevista no Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288, de 2010), com o objetivo de "garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica". (BRASIL, 2010). O parágrafo

---

[77] Artigo 1º : 1. A presente convenção aplica-se: a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial; b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas. 2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção. 3. A utilização do termo "povos" na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional.

[78] A pessoa se identifica a si mesma como pertencente a este grupo ou povo; ou o grupo se considera a si mesmo como indígena ou tribal em conformidade com as disposições deste Convênio. (OIT, 2003, p. 8, tradução nossa).

único do art. 1º do Estatuto da Igualdade Racial (BRASIL, 2010), ao trazer a definição de quem é a população negra, adota a autodeclaração como método de identificação do pertencimento étnico-racial:

> Parágrafo único. Para efeito deste Estatuto, considera-se: [...]
>
> IV - população negra: o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga;

Ainda, a autodeclaração foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186, que analisa a constitucionalidade da reserva de vagas para negros na Universidade de Brasília (UNB). Apesar de o objeto desta ADPF não versar especificamente sobre a autodeclaração, o seu uso foi discutido, tendo o Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, se manifestado pela possibilidade da autodeclaração nos sistemas de seleção para o ingresso do ensino superior, combinada ou não com sistemas de heteroidentificação.

Este quadro normativo é muito importante. Ele confere à autodeclaração um lugar especial, sem todavia descartar a possibilidade de identificação objetiva. Pode-se dizer que, sistematicamente, ao menos três conclusões se colocam: (1) a autodeclaração é preferida pelo ordenamento jurídico, não só pela sua previsão destacada no instrumento internacional e na legislação interna, como também pela concordância prática com outros direitos fundamentais, como a liberdade, da privacidade e a dignidade humana; (2) a autodeclaração, como a heteroidentificação, tem a mesma finalidade: materializar mecanismos de proteção antidiscriminatória, atuando conjuntamente, e não competindo, em face da maior proteção jurídica possível à igualdade e à dignidade; (3) dada a

prevalência da autodeclaração, a combinação de técnicas de heteroidentificação é admitida, sempre visando à correta aplicação e concretização das políticas afirmativas.

3.3. Identidade étnico-racial: multiplicidade e "eletividade"

A proteção antidiscriminatória de grupos minoritários[79] (sejam eles raciais, étnicos, sexuais) envolve um dilema constitucional: de um lado, os mecanismos de proteção dependem da institucionalização da definição de quem são estes grupos ou pessoas por eles protegidos; de outro, a determinação clara de pertença a grupos minoritários é um desafio, especialmente porque se parte da premissa equivocada de que para definir quem faz parte de um grupo minoritário deve-se levar em conta certas características fixas e imutáveis a ele associadas. Contudo, as características de um grupo que merecem especial proteção e reconhecimento variam de acordo com a história e com a sociedade em questão, estando, portanto, em constante transformação.

Ainda, a inclusão de um grupo na proteção às minorias depende de como as suas demandas são vistas e compatibilizadas com a cultura majoritária. Desta forma, a escolha de quais grupos ou características merecem proteção é uma questão política, mais do que uma análise objetiva de certos critérios (PAP, 2014-2015). Salienta-se, ademais, que a atribuição da identidade racial para determinado grupo traz consigo um perigo, pois pode servir a propósitos políticos diversos. Ou seja, pode ser utilizada tanto na luta por direitos, como para subordinar grupos.

---

[79] Grupos minoritários são aqueles que estão em posição inferior em determinada sociedade, ficando subordinados pelo grupo dominante em termos de status social, educação, emprego, saúde ou poder político. (PAP, 2014-2015).

Pap (2014-2015) analisa este dilema constitucional, partindo da tradicional tríade "minorias étnicas, raciais e nacionais", para demonstrar que os conceitos de raça, etnia e minorias nacionais são difíceis de serem definidos e muitas vezes se confundem. Ademais, o conceito de minoria é, em verdade, fluido e ambíguo, não havendo um critério fixo e universal para estabelecer quem deve ou não ser reconhecido como pertencente a um grupo minoritário. Nos casos de demandas étnico-raciais antidiscriminatórias, por exemplo, as percepções externas são usadas como base de classificação do grupo. Já os pleitos por tratamento diferenciado ou por certos privilégios são analisados com base em critérios legais objetivos, somados à identificação subjetiva do grupo.

A percepção tradicional de raça, que a relaciona com critérios objetivos e determináveis de modo preciso, é incompatível com a compreensão de que a raça é um construto social e político e que pode ser exercida e avaliada de diversas formas.

Neste sentido, como alternativa ao modelo tradicional, Rich (2013-2014) trabalha com a perspectiva da "raça eletiva", que reconhece a possibilidade de mudança na definição e na compreensão da raça, abrindo espaço para compatibilizar a proteção antidiscriminatória com a definição da identidade racial pelos próprios indivíduos. Assim, na abordagem tradicional da discriminação por motivo de raça esta ocorre a partir do status inconteste entre dois grupos raciais bem definidos. Já a perspectiva da raça eletiva, pode solucionar casos que envolvem indivíduos que ocupam as margens das categorias raciais, cujas demandas se relacionam com o controle dos desdobramentos das definições de raça e dos termos em que seus corpos recebem sentidos raciais. Segundo seus termos, há quatro diferentes formas de reconhecimento racial: a raça documental, constante em documentos e

formulários administrativos; a raça social, atribuída pela sociedade de forma heterônoma; a raça privada, que corresponde à visão da pessoa sobre a sua própria identidade e a raça pública, que é a identidade racial que a pessoa está preparada para ser reconhecida pelos outros. Todas estas formas de reconhecimento racial coexistem, especialmente levando-se em conta a realidade complexa de sujeitos multirraciais, fenotipicamente ambíguos ou que estão no limiar entre raças, e podem ser invocadas conforme o contexto específico (RICH, 2013-2014).

A performatividade é um conceito chave para compreensão da raça eletiva, pois o ato de autodeclaração contribui para a construção da identidade racial de uma pessoa. Este ato pode ter efeitos sociais diversos, dependendo de como a pessoa o utilizará. Muitas vezes um sujeito declara sua raça levando em conta como é percebido pelos outros, como acha que se espera que se identifique ou mesmo de forma a se adequar a maioria, evitando o estigma e a discriminação. Desta forma, uma mesma pessoa pode declarar diferentes raças, conforme o modo usado para a sua identificação, sem que estas inconsistências comprometam a aplicação da legislação antidiscriminatória, nem sejam relacionadas a fraudes raciais. (RICH, 2013-2014). Apesar do reconhecimento de que os sujeitos podem declarar sua raça ora de um jeito, ora de outro, o enfoque da raça eletiva não impede que o Estado utilize uma forma de reconhecimento racial diversa daquela declarada pelo sujeito para fins de acesso a políticas afirmativas, para proteção deste sujeito contra a discriminação ou mesmo para alimentar registros de dados para consumo interno (RICH, 2013-2014). Esta movimentação fluida dos sujeitos entre as diversas identidades raciais se relaciona com a ideia de performatividade (BUTLER, 2003), na medida em que estas identidades vão sendo

colocadas ao longo da vida das pessoas de forma voluntária e involuntária, a fim de identificá-las com um ou outro grupo. Ou seja, as diversas raças não são dadas e estanques, são produto das próprias forças de poder que criam e classificam os sujeitos.

Diante desta complexidade inerente à raça, percebe-se a insuficiência de modelos e compreensões que trabalham com conceitos rígidos e fixos. Assim, há a necessidade, do ponto de vista institucional, de que as normas e as decisões judiciais se adequem para dar conta destas identidades inconstantes, reconhecendo-as e protegendo-as da discriminação. (RICH, 2013-2014).

Os aportes aqui arrolados (1 - os objetivos das ações afirmativas; 2 - a compreensão sociológica da raça, do racismo e do racialismo nas formações identitárias; 3 - as técnicas de identificação e sua relação; 4 - a multiplicidade ("eletividade") das identidades a depender dos contextos em que experimentadas) subsidiam a construção e os caminhos necessários para a implementação das ações afirmativas no Brasil.

4. Autodeclaração étnico-racial: comissões de aferição e revisão judicial

> A regulação jurídica, no que tange ao reconhecimento de beneficiários das ações afirmativas, combina técnicas de autodeclaração e de heteroidentificação. No regime vigente, por "população negra" entende-se o "conjunto de pessoas *que se autodeclaram* pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam *autodefinição análoga*" (Estatuto da Igualdade Racial, art. 1, p. único, III), ao lado da *adoção da autodeclaração* nas ações afirmativas para o acesso às universidades (Lei n. 12.711, de 2002, art. 3) e para os concursos públicos (Lei n. 12.990, de 2014, art. 2); ao mesmo tempo, prevê-se

> *comissão de heteroidentificação complementar à autodeclaração*, com função deliberativa (Orientação Normativa n. 4, de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão).

A preocupação com a possibilidade de declaração falsa é explícita, penalizada com eliminação do concurso (ou anulação de admissão no serviço público, conforme o caso), em procedimento sujeito ao contraditório e à ampla defesa, sem prejuízo de outras sanções cabíveis. Com relação à heteroidentificação complementar da autodeclaração, a comissão só pode avaliar "exclusivamente o critério fenotípico", de forma presencial ou, excepcionalmente e por decisão motivada, telepresencial, mediante utilização de recursos de tecnologia de comunicação", e por "membros distribuídos por gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade", nos termos da citada orientação normativa (respectivamente, art. 8, p. 1; art. 9; art. 6, p. 4).

Esses elementos fazem mais que dispor sobre o regime jurídico da identificação étnico-racial brasileiro, centrado na autodeclaração, sujeita a verificação heterônoma (heteroidentificação), por comissão plural e diversa em termos de gênero, cor e naturalidade; eles informam as diretrizes para o desenho administrativo e a praticabilidade das políticas públicas positivas. É da confluência dos aportes expostos nas seções anteriories com esse referencial normativo que devem ser respondidas as perguntas sobre as deliberações identitárias étnico-raciais das respectivas comissões e a repressão a eventual declaração falsa.

4.1. Comissões de verificação e deliberação sobre a identidade étnico-racial

A instituição e o funcionamento das comissões de verificação de autodeclaração, previstas na regulamentação do

art. 2 da Lei n. 12.990/2014 (que institui a reserva de vagas para candidatos negros nos concursos), alcança não só a administração pública federal, como também os demais poderes além do Executivo, como exemplifica a Resolução n. 203, de 2015, do Conselho Nacional de Justiça. Cabe à comissão confirmar a autodeclaração de identidade preta ou parda (O.N. n. 4, de 2018, art. 3), de acordo com métodos de verificação previstos e detalhados no edital do respectivo concurso público (O.N. n. 4, de 2018, art. 4). Acerca dos métodos de verificação de veracidade da autodeclaração, a regulamentação avançou, ao dispor que “serão consideradas as características fenotípicas do candidato ao tempo da realização do procedimento de heteroidentificação”, desconsiderando explicitamente “quaisquer registros ou documentos pretéritos eventualmente apresentados, inclusive imagem e certidões referentes a confirmação em procedimentos de heteroidentificação realizados em concursos públicos federais, estaduais, distritais e municipais” (art. 9, p. 1 e 2).

No que respeita à identificação étnico-racial, e em especial à concorrência da autodeclaração pelo candidato e à atuação posterior da comissão, pode-se constatar o encontro de dois pontos de vista: um subjetivo, decorrente da participação do candidato; outro objetivo, respeitante à atribuição da comissão.

Essa divisão de papéis, relevantes e necessários para a concretização dos objetivos das ações afirmativas e dos direitos fundamentais dos indivíduos participantes, atende às necessidades de higidez da política pública, voltada para o enfrentamento e superação da discriminação, mediante o uso correto dos recursos públicos direcionado aos legítimos destinatários dos benefícios disponíveis (nesse sentido, a O.N. n. 4, art. 1, p. único, V e VI). De fato, a compreensão equivocada das ações afirmativas, por parte de uns, e até

mesmo a eventual intenção de beneficiar-se indevidamente por parte de outros, devem ser evitadas e reprimidas, seja pela proibição e repressão de comportamentos de má-fé, seja antes de mais nada pelos objetivos de combate à discriminação e de promoção da igualdade de oportunidades.

Num esforço sistematizador, tendo presentes os aportes das seções 2.2. (Autodeclaração e heteroidentificação no direito brasileiro: prevalência e harmonia) e 2.3. (Identidade étnico-racial: multiplicidade e "eletividade"), pode-se assinalar que:

a) a autodeclaração é ponto de partida legítimo para a definição identitária quanto ao pertencimento aos grupos destinatários das ações afirmativas;

b) a tarefa heteroidentificatória da comissão não implica derrogação da autodeclaração, mas atividade complementar e necessária, dissipando dúvidas e via de regra confirmatória da autodeclaração, visando à consecução dos objetivos das ações afirmativas;

c) no exercício de sua tarefa heteroidentificatória, a comissão deve corrigir eventual autoatribuição identitária equivocada, à luz dos fins da política pública, iniciativa que não se confunde com lugar para a confirmação de percepções subjetivas ou satisfação de sentimentos pessoais, cuja legitimidade não se discute nem menospreza, mas que não vinculam, nem podem dirigir, a política pública;

d) na atividade de identificação étnico-racial, o que importa, tanto para a autodeclaração, quanto para a heteroidentificação, é a raça social, uma vez que a discriminação e a desigualdade de oportunidades atuam de modo relacional, no contexto das relações sociais e intersubjetivamente;

e) a previsão de consideração exclusiva dos aspectos fenotípicos, presente na política pública, deve ser compreendida contextualmente, uma vez que a compreensão da raça social, da identidade racial e do racismo subjacentes às ações afirmativas é sociológica,

política, cultural e histórica, e não em investigações biológicas;

f) a autodeclaração requer interpretação cuidadosa, livre de preconceitos ou desconfianças prévias de dolo maldoso ou simulação quando legitimamente questionada a identidade autoatribuída, dada a complexidade do fenômeno identitário, onde um mesmo indivíduo pode experimentar uma multiplicidade de identidades nos diversos ambientes em que vive e transita, num mesmo momento ou ao longo de sua trajetória de vida;

g) a comissão pode deliberar por identidade étnico-racial diversa daquela inicialmente autodeclarada, com a consequente exclusão do certame do candidato autodeclarante, sem que esteja presente má-fé, em virtude de conclusão por identidade étnico-racial social diversa daquela autodeclarada;

h) a imputação de declaração falsa na autoatribuição identitária, decorrente do compromisso institucional com a higidez da política pública, deve ser reservada somente para a hipótese em que efetivamente o candidato tenha agido conscientemente de má-fé, em situações onde não paire dúvida;

i) as decisões da comissão, sempre que concluírem por atribuição identitária diversa daquela autodeclarada, requerem decisão fundamentada, sempre possibilitando a presença, a ampla defesa e o contraditório pelo candidato;

Proposta essa síntese como contribuição para o debate sobre a praticabilidade da identificação étnico-racial nas ações afirmativas, resta avançar acerca da tarefa heteroidentificatória embasada, nos termos da regulamentação, "exclusivamente no critério fenotípico". Esse tópico merece especial destaque, dada a intensidade do debate público e do desafio das comissões nele presente, apontado por uns inclusive como um aparente nó górdio da política pública.

4.2. Pardos e identidade étnico-racial no Brasil: mestiçagem, raça social e fenótipo

Ao cumprir sua tarefa institucional, as comissões de verificação de autodeclaração são chamadas a pronunciarem-se diante de impugnações à identidade racial autoatribuída de candidatos às ações afirmativas. Tirante as hipóteses em que indivíduos ostentam fenótipo indiscutivelmente branco, e aquelas outras em que não paira qualquer controvérsia sobre a negritude daqueles que se apresentam como pretos, o desafio se apresenta em face da identidade étnico-racial de indivíduos pardos, cuja negritude autodeclarada é controvertida ou ao menos posta em dúvida.

As premissas para essa reflexão, acima explicitadas, podem ser assim resumidas: (a) os objetivos das políticas públicas positivas são enfrentar a discriminação e incrementar a igualdade de oportunidades, considerada a realidade social vivida pela população negra (pretos e pardos); (b) para esses fins, a identidade étnico-racial que importa vincula-se à raça social, pois é nessa esfera que o estar no mundo implica a indivíduos e grupos o preconceito e a discriminação, o que corresponde plenamente aos objetivos das ações afirmativas; (c) os aspectos fenotípicos são decisivos para o trabalho da comissão, pelo efeito que tem para a racialização subordinante de indivíduos pretos e pardos e pelo papel que desempenham na constituição do racismo.

Feito o encadeamento de tais premissas, o próximo passo é tentar desenlear o, para alguns invencível, nó górdio: como pode a Comissão concluir por identidades étnico-raciais pardas, quando contestadas, num Brasil mestiço e miscigenado? A mestiçagem brasileira implicaria, em muitos

casos, uma ambiguidade insuperável, tornando a tarefa ingrata e arbitrária de aferir a "veracidade" da autodeclaração.

Antes de avançar nesse destrinchar nessa fiação intrincada, um esclarecimento. Quando a regulamentação da política pública fala de "aferir", "verificar" a "veracidade", não se se trata de uma pretensa "verdade sobre a raça", no sentido de um realismo ontológico, apelando para dados biológicos, essências irredutíveis, fixas e cristalizadas, ou porta-vozes indiscutíveis e "donos da verdade". Como visto, o que importa para as ações afirmativas é a "raça social", resultante histórico, social e cultural, dos processos de racialização onde atribuídas identidades, socialmente engendradas, a indivíduos e grupos. Nada a ver, portanto, com oficializar "a verdade sobre a raça" (Hofbauer, 2003: 95), mas sim com a tarefa de investigar os sentidos que, ao longo da história e no presente, quando concretizada a política, são socialmente atribuídos mediante a construção social da identidade racial, como visto acima. Verificar a veracidade, portanto, encerra dupla tarefa: desvendar a que identidade racial (documental, privada, pública, social) referiu-se o autodeclarante, além de aferir se a vivência declarada atende, de modo concreto, à centralidade que os objetivos da política pública dão à raça social.

Desembaraçado esse primeiro fio, o desemaranhar agora se detem nos "aspectos fenotípicos", notadamente referidos na regulamentação como *critério exclusivo* para a consideração da comissão. Assim como na "verificação da veracidade", é preciso cautela: a indicação do fenótipo como elemento fundamental não deve ser mal-entendida, para o que mais uma vez chamo o já citado A. S. A. Guimarães. Reconhecer ao fenótipo papel decisivo decorre da constatação de que, no racismo e na atribuição de identidades étnico-raciais, organiza-se uma taxinomia de indivíduos e de grupos humanos a partir da ideia de raça, fenômeno cultural que se

utiliza de diferentes regras para traçar filiação e pertença grupal, conforme o contexto histórico, demográfico e social, "... um sistema de marcas físicas (percebidas como indeléveis e hereditárias), ao qual se associa uma 'essência', que consiste em valores morais, intelectuais e culturais", associação esta que se valeu, ao longo da história, de vários marcadores, desde a cor, até outras características antropofísicas e psíquicas)[80].

A invocação do fenótipo, aqui, responde precisamente ao reconhecimento de uma dinâmica social, e não de uma tipologia de grupos humanos por caracteres biológicos em si mesmos, tais como pigmentação abdominal, cor e tipo de cabelo, formato nasal e labial; até porque, mesmo nesses, não há como fugir de avaliações subjetivas e de critérios arbitrários (Santos, 1996).

Desenleado o emprego do fenótipo no processo de atribuição de identidade étnico-racial, passa-se a desfiar outro

---

80 Oracy Nogueira, em seu clássico *Tanto Preto, Quanto Branco: estudos de relações raciais* (1985), explica e ilustra a contextualidade desse fenômeno cultural no Brasil: "Como observou certa vez Sérgio Milliet, enquanto nos Estados Unidos há uma linha de cor a separar os brancos dos não-brancos, no Brasil há uma zona intermediária, fluida, vaga, que flutua, até certo ponto, ao sabor do observador ou das circunstâncias. Enquanto nos Estados Unidos exclui-se da categoria 'branco' todo indivíduo que se saiba ter ascendência não-branca, por mais remota e imperceptível que seja, no Brasil mesmo indivíduos com leves porém insofismáveis traços negróides são incoporados ao grupo branco, principalmente quando portadores de atributos que implicam *status* médio ou elevado (riqueza, diploma de curso superior e outros). No Brasil, mesmo de um grupo de irmãos, filhos de um casal misto, cuja cor varie do claro ao escuro, uns se incorporarão sem problema ao grupo branco, outros terão uma situação ambígua e outros, finalmente, terão sempre contra si o percalço da cor. Numa das localidades onde fiz pesquisa conheci uma família assim. O irmão mais velho era bem escuro, enquanto o caçula era claro e loiro. Bem-dotado para artes plásticas, o primeiro era professor de desenho em estabelecimento público de ensino médio e, sendo bem humorado, explicava sua cor, em contraste com a dos irmãos, dizendo que 'a primeira fornada queimou'. Vi, nos Estados Unidos, negros identificarem como de seu grupo estadistas, poetas e outros personagens brasileiros que, entre nós, usualmente não são vistos como tal – Nilo Peçanha, Floriano Peixoto, Castro Alves – aplicando-lhes o conceito de 'negro' a que estavam habituados." (p. 6).

dos fios que alegadamente impediriam qualquer conclusão razoável e não-arbitrária por parte das comissões: a ambiguidade insuperável decorrente da mestiçagem, ao menos em face de uma zona cinzenta tão extensa, de um gradiante tão esticado, onde a indeterminação cromática e fenotípica não se deixa encaixar na pureza da dicotomia branco/preto. Pelo fato de o Brasil não ter institucionalizado um sistema classificatório racial rígido e inequívoco, tal qual ocorreu em outros cantos do mundo (o caso do Estados Unidos, pela regra da "gota de sangue" é o perfeito contraste[81]), pelo fato de a miscigenação aqui ter campeado como em nenhum outro lugar, resultando na "festejada" mestiçagem (ao menos a partir da metade do século XX, na pena de clássicos como Gilberto Freyre), por tudo isso e muito mais, teríamos desembocado numa "democracia racial" praticamente livre de racismo, e, daí decorrente, numa sociedade onde a raça não importaria, mas sim a classe, ao lado de outras formações identitárias (tais como sexo, região, idade, orientação sexual, etc.) para a promoção da igualdade de oportunidades.

Não me deterei aqui nas alegações sobre a inexistência de racismo, ou sobre o mito da "democracia racial" . Não porque não seja muito necessário e importante disputar o senso comum que não quer ver a presença e os efeitos mortais do racismo entre nós, o que para muitos é um obstáculo paralisante e desresponsabilizador que concorre para a manutenção da injustiça racial, nem porque a Constituição e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já tenham superado este estágio. Por uma razão metodológica e diante dos os limites deste artigo, tem-se por indiscutível o racismo e a falácia do mito de democracia racial; interessa agora

[81] Sobre rigidez ou maleabilidade das fronteiras raciais nos Estados Unidos, a partir da consideração do critério da "gota de sangue", Appiah (1996: 76) pondera o papel conjunto de outros fatores nesse processo identificatório.

examinar a alegada impossibilidade de aferir a negritude como identidade étnico-racial quando declarada por indivíduos pardos, em especial por aqueles que, situados em posição intermediária no espectro de cor no Brasil, são posicionados (ou se posicionam) mais perto da branquitude.

Retome-se o enredo para desfazer-se o nó górdio. Do estabelecer (a) os objetivos das ações afirmativas, (b) a compreensão de identidade étnico-racial e de racismo e (c) a raça social como identidade fundamental para a concretização da política pública, decorre a necessidade de aferir se à autoatribuição identitária proposta pelo candidato corresponde a identificação do lugar social que caracteriza a negritude. Para os fins da política pública, indivíduos negros são pretos e pardos, cuja posicionar da identidade étnico-racial, independente do subjetivismo próprio de cada ser humano, situa o indivíduo numa "cidadania de segunda classe", subordinada em virtude de uma hierarquia racial a que corresponde, por sua vez, uma sistema classificatório étnico-racial.

Nesse desenleio, o fato de coexistirem diversos sistemas classificatórios de identidades étnico-raciais no Brasil contemporâneo (o oficial, o múltiplo e o bipolar; ver Moutinho, 2004: 192) em nada prejudica a tarefa da comissão. Ao contrário, enriquece e possibilita, de forma mais concreta, a avaliação, sempre contextual, de como a racialização dos indivíduos e grupos produz a negritude como raça social, inclusive para aqueles que se autodeclaram pardos. Desse modo, pode-se acompanhar a dinâmica social e política que articula 'cor', 'raça', 'gênero' e 'sexualidade' como aspectos de fundamental importância para o acesso a bens, status, serviços e prestígio social, o que nos auxilia "...a compreender alguns dos sentidos e signficados relativos a 'raça', 'cor' e 'racismo',

gênero e sexismo - e suas complexas dimensões e mais maléficas atuações.” (Moutinho, 2004a: 193).

Para os fins desta investigação, o que interessa para a política pública e perspassa todos os sistemas de classificação, é a persistência da negritude como condição identitária subordinada, razão legítima da adoção das ações afirmativas. De fato, um olhar mais atento à realidade e ao estado atual do debate nas ciências socias demonstra que tais alegações de impraticabilidade e de impossibilidade de verificação de identidade étnico-racial, para os fins das ações afirmativas, não se sustentam. Basicamente, em virtude da (a) possibilidade de verificação de processos subordinantes e hierárquicos de formação de identidade étnico-racial parda, conforme o contexto em que situado o indivíduo e (b) a permanência de hierarquias raciais nos arranjos sociais da mestiçagem, em vez da superação do racismo. Início pela segunda, mais ampla e pano de fundo onde a primeira toma contornos mais nítidos.

Com efeito, admitir a mestiçagem inter-racial como dado da realidade brasileira, ilustrada pelas famosas 135 categorias de autoatribuições cromáticas e fenotípicas pelo IBGE, não significa, nem daí decorre logicamente, a superação de hierarquias raciais, muito menos a inexistência de racismo. Na linha de pesquisadores como Jacques d’Adesky (2001), Antônio Sérgio Alfredo Guimarães (1999) e Luiz Felipe de Alencastro (1985), trata-se de “uma forma de organização e de exclusão baseada na suposta existência de raças superiores e inferiores, de raças valorizadas e de raças depreciadas” (D`Adesky, 2001:36); trata-se, portanto, de “uma realidade concreta [...] que permite [...] reunir mulatos, morenos, sararás, jambos numa categoria única – negro – [que] é, exatamente, a relação de oposição entre dominadores e dominados, que impõe um modelo estético inadequado para o

conjunto da população, bem como o critério de hierarquização que subvaloriza mulatos, morenos, sararás e jambos à categoria branco. Pode-se igualmente dizer que o que reúne louros, ruivos, castanhos, etc., na categoria única branco é essa mesma relação de dominação que, associada ao critério de hierarquização, valoriza os louros, ruivos, etc., em relação aos mulatos, sararás, etc." (p. 35).

Colaboram para superar quaisquer dúvidas acerca da natureza hierarquizante inerente à ideia de mestiçagem as advertências quanto à forma como a mistura racial é representada, a perversa dimensão "arqueológica" da mestiçagem e o aprisionamento estereotipado da negritude que caracteriza esse discurso. Conforme alerta Moutinho (2004b: 110), "a "mistura racial nunca é representada exatamente como fusão; opera, seja positivamente (no branqueamento) ou negativamente (quando pensada como enegrecimento), algum tipo de hierarquia"; Machado (2002: 400), ao analisar evento preparatório para as comemorações dos 500 anos do Brasil, desvenda a perversidade no discurso da miscigenação, "[como se ela]... tivesse, num passado remoto, resolvido e criado um povo brasileiro que, embora misturado, quer ter uma cara branca, europeia (a velha e conhecida ideia de branqueamento). Joga-se para um passado remoto o conflito e deixa-se implícito que a história o resolveu. Embora algumas poucas palavras tenham lembrado a situação atual de populações negras e indígenas, todas as situações de conflito foram sufocadas no encontro, com a mágica da expressão 'águas passadas não movem moinhos'"; Sueli Carneiro (2011: 70), por sua vez, diante da vivência de negros de pele clara, denuncia que "uma das características do racismo é a maneira pela qual ele aprisiona o outro em imagens fixas e estereotipadas, enquanto reserva para os racialmente hegemônicos o privilégio de serem representados

em sua diversidade. [Brancos]... são individualidades, são múltiplos, complexos, e assim devem ser representados. Isso é demarcado também no nível fenotípico, em que se valoriza a diversidade da branquitude: morenos de cabelos castanhos ou pretos, loiros, ruivos, são diferentes matizes da branquitude que estão perfeitamente incluídos no interior da racialidade branca, mesmo quando apresentam alto grau de morenice, como ocorre com alguns descendentes de espanhóis, italianos ou portugueses, os quais, nem por isso, deixam de ser considerados ou de se sentir brancos. A branquitude é, portanto, diversa e policromática. A negritude, no entanto, padece de toda sorte de indagações. ”

Tudo isso ponderado e bem entendido, conclui-se que, especialmente em cenários de mestiçagem, é salutar a atuação de comissões de aferição de autodeclaração. Isso porque são necessários a aquisição e o acúmulo de expertise, conhecimentos e de experiência, diante da riqueza e da complexidade do mundo globalizado e da sociedade brasileira em particular. Sem esse conjunto de saberes e de práticas, a tarefa de empregar, de modo simultâneo e complementar, as técnicas de autodeclaração e de heteroidentificação, visando à constatação da identidade étnico-racial social, para o cumprimento das finalidades das ações afirmativas, fica dificultada de modo extremo.

A concretização das ações afirmativas requer, de modo inescapável, a capacidade de compreensão da raça, do racismo, dos processos de racialização, das nuanças e dinâmicas dos processos de subjetivação e constituição, no mundo social, das identidades étnico-raciais, de modo contextualizado, ou, como disse Oracy Nogueira ao introduzir seu estudo clássico sobre as relações raciais, “...a percepção da cor e outros traços negróides é ‘gestáltica’, dependendo, em grande parte, a tomada de consciência dos mesmos pelo observador, do

contexto de elementos não-raciais (sociais, culturais, psicológicos, econômicos) a que estejam associados – maneiras, educação sistemática, formação profissional, estilo e padrão de vida – tudo isso obviamente ligado à posição de classe, ao poder econômico e à socialização daí decorrente." (1985:6). Desse modo, atendem-se às exigências de não cair na tentação de uma taxinomia artificial, enrijecedora da dinâmica cultural, da fluidez e da transformação típicas das formações identitárias ao longo da história, bem como de possibilitar a praticabilidade das ações afirmativas, mantendo a higidez da política pública, empregando-se da forma mais efetiva e justa os recursos públicos destinados ao enfrentamento do racismo e à promoção da igualdade de oportunidades.

Muito importante salientar que, ao cabo de sua tarefa, a decisão pela confirmação ou não de autoatribuição de identidade racial social preta ou parda, firma-se, repita-se uma vez mais, no horizonte e para os fins da implementação da política pública; vale dizer, trata-se de uma definição operacional (ABBAGNANO, 1970: 220), que expressa a compreensão das identidades étnico-raciais, particularmente pardas, no contexto das ações afirmativas dada a mestiçagem na sociedade brasileira contemporânea. Não se trata, de modo algum, de pretender legitimar ou instituir, no seio do Estado ou de ações afirmativas em iniciativas privadas, comissões encarregadas de dizer "a verdade sobre a raça", ou desautorizar sentimentos e percepções subjetivas, ou afirmações identitárias positivas, vivenciadas em outros ambientes, espaços e dinâmicas.

4.3. Revisão judicial da decisão administrativa sobre a identificação dos destinatários

Rumo ao final deste artigo, anoto algumas observações sobre ao cabimento e aos limites de revisão judicial das decisões das comissões, no que respeita à atribuição de identidade étnico-racial, a partir dos conteúdos e conceitos acima consignados. Essas notas se concentram no mérito das deliberações das comissões, uma vez que, tratando-se de atos administrativos inseridos num procedimento administrativo complexo, aspectos relativos a requisitos formais, andamento e regularidade procedimental, e atendimento de garantias processuais, como as expressamente aludidas ampla defesa e contraditório, sempre estarão sujeitas a revisão judicial.

Em primeiro lugar, assentada a natureza definitória operacional da identidade étnico-racial inerente à implementação das ações afirmativas, parece-me que não estão em questão direitos fundamentais como a intimidade, a vida privada e a imagem, ou direitos de personalidade como o direito à identidade e ao respeito. Isso porque a tarefa da comissão limita-se a identificar, à luz dos fins e do horizonte da política pública, quem é destinatário das ações afirmativas como beneficiário, jamais proceder a classificações identitárias étnico-raciais ou atribuição delas para outros fins, para outras políticas ou para outras esferas. Como dito, a conclusão, sempre fundamentada, objetiva e cuidadosa, tomada em regular procedimento administrativo, quanto à atribuição de identidade étnico-racial *para os fins e no horizonte da política pública* não traduz manifestação ou classificação estatal heterônoma quanto à “verdadeira” identidade étnico-racial dos indivíduos. Não é objetivo, não está no âmbito da política pública, não há repercussões jurídicas perante terceiros, muito menos desautoriza a liberdade, a privacidade e a autoimagem

do candidato, eventual deliberação da comissão em dissonância com a autopercepção identitária do indivíduo.

Daí que, não incorrendo em arbitrariedade (por qualquer vício material ou processual, tais como contradição, tratamento anti-isonômico em relação a outros candidatos, procedimento desrespeitoso ao indivíduo e à sua autopercepção, falta de fundamentação, inobservância de regramento procedimental e ou de garantias processuais), a princípio autoridades judiciais, no exercício da jurisdição, não podem adentrar no mérito das deliberações relativas à qualidade de beneficiários das políticas públicas.

Acaso se entender que é possível revisão judicial do mérito da deliberação da comissão, relativa à identificação identitária necessária para a qualificação de determinado indivíduo como destinatário da política pública, será de rigor observar a finalidade restrita e circunscrita da atribuição identitária para os fins e nos limites da implementação da política pública. Também será impositiva a observância do regime jurídico vigente, onde as técnicas de autodeclaração e de heteroidentificação coexistem e se complementam visando ao mesmo fim antidiscriminatório por meio de ações afirmativas; nisso se incluem o acatamento do desenho administrativo institucional onde não só a compreensão de raça, racismo e identidade étnico-racial radicam-se nas ciências sociais, como também a atenção à raça social dentre os diversos tipos de identidade racial experimentadas pelos indivíduos em sociedade (aporte este que será fundamental também para juízo acerca de imputação de declaração falsa ou má compreensão quanto à multiplicidade de identidades experimentadas pelos indivíduos, por exemplo).

Nesse diapasão, admitida por hipótese a revisão judicial do mérito da deliberação administrativa, o procedimento judicial há que se cercar de todas as cautelas

inerentes à atividade jurisdicional, em especial a prudência na produção probatória, à distribuição dos ônus argumentativos (visto que a comissão tem caráter deliberativo na política pública) e às necessária fundamentação de mérito que não pode ser furtar a considerar os aportes das ciências sociais para a compreensão da rica, complexa e contextual realidade fática subjacente ao litígio, tudo, evidentemente, informado pelos comandos constitucionais antidiscriminatórios e indicativos na adoção e implementação de ações afirmativas (Rios, 2008, cap. 4).

No eventual cabimento de exame judicial de mérito, portanto, há que se empregar extremada cautela e ponderação. Devem-se evitar juízos apressados ou simplistas, dada a falta de formação nas questões étnico-raciais e as dificuldades culturais disseminadas no senso comum em face das políticas públicas positivas, no que não se distinguem, em geral, os operadores do direito. Para exemplificar uma situação processual onde cautela e cuidado são muito necessários, imagine-se o manejo de mandado de segurança, onde só cabe prova documental e limitada ao início do processamento, em que se pleiteie, forte em documento fotográfico indicativo de fenótipo (sujeito, em sua produção e observação, a um sem número de variações de luz, sombra, cor, perspectiva, nitidez, etc.), o reconhecimento de alguém havido pela comissão deliberante não contemplado dentre os beneficiários das ações afirmativas.

5. Considerações finais

A construção de uma sociedade democrática, pautada nos direitos humanos e fundamentais, traz desafios específicos e concretos; mais ainda quando se propõe a implementação de políticas públicas concretizadoras de ações afirmativas, atentas

a critérios étnico-raciais, em contextos marcados historicamente por formas persistentes, disseminadas e sofisticadas de racismo. Nesse cenário, não se pode deixar de reconhecer o valor da proposição de ações afirmativas, políticas estatais que buscam abrir caminhos e conquistar espaços em domínios antes reservados aos privilegiados, cujas regalias alimentaram formações identitárias raciais marcadas pelas vantagens da branquitude e subordinação violenta e histórica de pretos e pardos.

Na efetivação das ações afirmativas, o regramento institucional e a prática dos agentes públicos e da sociedade civil são constantemente postos à prova. A necessidade de conhecimento, prática e responsabilidade pessoais e institucionais, à altura da riqueza e da complexidade de nossas relações étnico-raciais, impele esforços de compreensão da realidade, para o que o debate das ciências sociais e a dedicação de muitos podem colaborar de modo decisivo. Os aportes acerca da compreensão social da raça, do racismo, dos processos de racialização e de construção das identidades étnico-raciais, passo a passo com a elucidação da autodeclaração e da heteroidentificação como técnicas de identificação coexistentes e complementares, fornecem instrumentos para definições operacionais aptas a informar os objetivos da política pública e contextualizar a raça social como conceito-chave nas ações afirmativas.

Assim compreendida, a tarefa das comissões de verificação de autodeclaração mostra-se salutar e necessária, dada a expertise requerida na concretização da política pública, num ambiente onde a mestiçagem, em vez de superar de modo igualitário e respeitoso as diferenças e a diversidade étnico-racial, institui novas e mais aprimoradas hierarquias sociais. Aos agentes públicos e aos operadores do direito cabe desemanharar esses nós, tecendo encontros e cruzamentos

despregados de opressão e comprometidos com o horizonte da justiça e da paz étnico-raciais. Essa tarefa e esse desafio, muito ao contrário do anátema aqui e ali decantado contra as ações afirmativas, alegadamente por instituírem "tribunais raciais", consubstancia o dever de enfrentar o racismo como ele se apresenta na realidade, sob pena a instituições estatais desvirtuarem-se, tornando-se reprodutores conscientes ou involuntários de preconceito e discriminação contra tudo e todos que não se amoldam aos desígnios do privilégio da branquitude.

6. Referências bibliográficas

ABBAGNANO, N. 1970. Dicionário de filosofia. São Paulo, Ed. Mestre Jou.

ALENCASTRO, L. F. 1985. 'Geopolítica da mestiçagem', *Novos Estudos,* São Paulo: CEBRAP.

BALLENTINE, C. 1983. 'Who is a Negro--Revisisted: Determining Individual Racial Status for Purposes of Affirmative Action' .*U.Fla. L. Rev.*, v. 35, p. 683.

APPIAH, K. A. 1996. 'Race, Culture, Identity: Misunderstood Connections'. *Color conscious: the political morality of race*. Princenton: PYP.

BRASIL. Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010. Estatuto da Igualdade Racial.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 186 – DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 26 de abril de 2012. Diário da Justiça Eletrônico. 20 out. 2014.

BUTLER, J. 1997. Excitable speech: A politics of the performative. New York: Psychology Press.

BUTLER, J. 2003. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CARNEIRO, S. 2011. *Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil*. São Paulo: Selo Negro.

D'ADESKY, Jacques. 2001. Pluralismo étnico e multiculturalismo: racismos e anti-racismo no Brasil. Rio de Janeiro: Pallas.

FRY, Peter. 2005. A persistência da raça: ensaios antropológicos sobre o Brasil e a África Austral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

GUIMARÃES, A. S. F. 1999. *Racismo e Anti-Racismo no Brasil*, SP: Ed. 34

HOFBAUER, A., 2006. Uma história de branqueamento ou o negro em questão, São Paulo: Ed. UNESP.

JARDIM, I. R.. s.d. “Identidades e Narrativas”. Disponível em https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/4360/4360_6.PDF, acesso em 18jul2018

MACHADO, I. J. R. 2002. ‘Mestiçagem arqueológica’. *Estud. afro-asiát.*, Rio de Janeiro , v. 24, n. 2, p. 385-408. em 19 jul. 2018. http://dx.doi.org/10.1590/S0101-546X2002000200007.

MOUTINHO, L. 2004 Razão," cor" e desejo: uma análise comparativa sobre relacionamentos afetivo-sexuais" inter-raciais" no Brasil e na África do Sul. Unesp, 2004.

MOUTINHO, L. 2004A. ‘"Raça", Sexualidade e Saúde: Discutindo Fronteiras e Perspectivas’. PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 14(2):191-196.

MOUTINHO, L. 2004b. ‘Condenados pelo desejo? Razões de Estado na África do Sul. RBCS Vol. 19 nº. 56 outubro.

NOGUEIRA, O. 1985. Tanto preto quanto branco: estudos de relações raciais. São Paulo: T. A. Queiroz.

ORGANIZAÇÃO Internacional do Trabalho. 2003. Convenio n. 169 sobre pueblos indígenas y tribales: un manual. OIT: Genebra.

PANIZZI, C. S. 2017. ‘Identidade racial e teoria jurídica da raça eletiva no contexto brasileiro’. Dissertação de Dissertação de Mestrado apresentada como requisito como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-graduação Stricto Sensu do Centro Universitário Ritter dos Reis – UniRitter. Porto Alegre.

PAP, András L. 2014-2015. ‘Is there a legal right to free choice of ethno-racial identity? Legal and political difficulties in defining minority communities and membership boundaries’. *Columbia Human Rights Law Review*, n. 153, p. 153-232.

RESADORI, A. H.; RIOS, R. R. 2018. ‘Identidades de gênero e o debate étnico-racial no direito brasileiro: autodeclaração como técnica de proteção antidiscriminatória.’ *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, [S.l.], v. 18, n. 1, p. 10-25.

RICH, C. G.2013. ‘Affirmative Action in the Era of Elective Race: Racial Commodification and the Promise of the New Functionalism’. Geo. LJ, v. 102, p. 179.

RICH, C. G. 2013. ‘Elective Race: Recognizing Race Discrimination in the Era of Racial Self-Identification’. Geo. LJ, v. 102, p. 1501.

RIOS, R. R. 2008. Direito da Antidiscriminação. Porto Alegre, Ed. Livraria do Advogado.

RODRIGUEZ, C. 2008. ‘Against Individualized Consideration’. *Indiana Law Journal*, v. 83.

Santos R. V. 1996. ‘Da morfologia às moléculas, de raça à população: trajetórias conceituais em antropologia física no século XX’. In: Maio M C; Santos R V (orgs). *Raça, ciência e sociedade*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ/CCB

ORIENTAÇÕES PRÁTICAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA COMISSÃO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO EM INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO (IF´S)

Paulo Roberto Faber Tavares Jr.[82]

1. Experiência quanto à implementação no IFRS

O presente texto surgiu, principalmente, da experiência de implementação das comissões heteroidentificação no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS), a partir do último trimestre de 2017 e de mobilizações internas da instituição (registradas aqui) a partir de meados de 2015. Nós, Institutos Federais, fomos criados há dez anos, pela lei 11.892 de 29 de dezembro de 2008 e, ainda que alguns deles tenham sido fundados a partir de escolas técnicas com mais de décadas de história, todos passaram por um intenso processo de elaboração de suas identidades sob novas normativas e diretrizes. Posteriormente, a lei 12.711 de agosto de 2012, apesar de conhecida como "lei de cotas nas universidades federais", também dispõe sobre o ingresso nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Neste sentido, as universidades estaduais e federais seguramente tiveram protagonismo na construção da política de cotas raciais na Educação e implementação de medidas de fiscalização, porém, os Institutos Federais uma vez citados na lei, passaram a se organizar para implementar tal política.

Ainda que, assim como as universidades, os Institutos Federais (IF's) também possuam cursos superiores e de pós-graduação, o inciso primeiro do artigo 7º da sua lei de criação

---

[82] Mestre em Educação pelo Instituto Federal Sul-rio-grandense - IFSUL. Integrante da Comissão de Ingresso e Permanência de Negros e Indígenas do IFRS. Coordenador do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas do IFRS campus Canoas.

prevê que no mínimo 50% de suas vagas sejam destinadas para "ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados", o que implica no atendimento em grande parte a adolescentes na faixa etária de 13 a 18 anos, isto é, em período pré-universitário. Este fato faz com que a instituição enfrente uma maior complexidade em lidar com questões como medidas punitivas para casos de indeferimentos, ou até mesmo realizar entrevistas com um grande número de candidatos menores de 16 anos que, em princípio, não possuem total consciência dos seus atos e muitas vezes nem mesmo uma autoidentificação evidente de sua cor/raça ou etnia. Outra particularidade dos IF's é sua interiorização territorial e uma estrutura multicampi bastante pulverizada em termos de localização geográfica. O IFRS, por exemplo, um dos três IF's do Estado do Rio Grande do Sul, possui 17 campi em 16 cidades, algumas delas distantes quase 500km do prédio da Reitoria, o que dificulta bastante a atuação de uma comissão de heteroidentificação única ou menos numerosa, a fim de garantir o mínimo de comunicação presencial e a padronização necessária ao procedimento aplicado aos candidatos ingressantes na mesma instituição, mesmo que em campi diferentes.

As fraudes denunciadas nas universidades gaúchas, como UFPel[83] e UFRGS[84], e nossa percepção de que na época não possuíamos medidas efetivas para fiscalização da política de cotas raciais, nos colocaram em alerta sobre a necessidade de estruturação e implementação de novos procedimentos. Ainda que o IFRS tenha implementado o procedimento de

[83] UFPel desliga 24 estudantes de Medicina denunciados por fraude no sistema de cotas. Zero Hora, Porto Alegre, 30 dez. 2016. Disponível em: https://goo.gl/oWWKWe. Acesso em: 12 ago. 2018.

[84] UFRGS chama para verificação 334 suspeitos de fraudar cotas raciais. Zero Hora, Porto Alegre, 16 nov. 2017. Disponível em: https://goo.gl/y5r9Ub. Acesso em: 12 ago. 2018.

fiscalização mais tardiamente do que muitas universidades, é importante destacar que ao publicar a instrução normativa nº 10 do IFRS, em setembro de 2017, fomos um dos primeiros Institutos Federais a fazê-lo, reiterando o compromisso com as Políticas de Ações Afirmativas, já demonstrado na implementação das cotas raciais em todos seus cursos de pós-graduação *Lato* e *Stricto Sensu*, em ato único e para além de qualquer obrigatoriedade prevista em lei, através da Resolução nº 030, de 28 de abril de 2015 do Conselho Superior da instituição e na criação dos Núcleos de Estudos Afro-brasileiro e Indígena - NEABI's em praticamente todos os seus campi.

Somaram-se aos fatos que pediam providências à gestão do IFRS:

1) A instauração do inquérito cívil nº 1.16.000.001839/2016-15, de julho de 2016, no Ministério Público Federal, com o objetivo de apurar e tomar providências sobre *"suposta falta de previsão de procedimento de verificação de falsidade da autodeclaração prestadas pelos candidatos às vagas reservadas a candidatos pretos e pardos nos concursos seletivos para ingresso em diversas instituições federais de ensino técnico de nível médio*", notificado o IFRS diretamente a partir do ofício n. 5536/2016 - MPF/PRDF/1OFCID.

2) As recomendações dos Núcleos de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas - NEABI´s - dos dezessete campi do IFRS que, preocupados com a impotência diante das fraudes, após a plenária do 1º Workshop de Diversidade e Inclusão do IFRS, em 24 de junho de 2015, definiram na carta do evento que promoveriam nas comunidades dos campi "*discussões/encaminhamentos sobre questões relacionadas à autodeclaração*", culminando em sugestões durante as plenárias de uma Política de Ingresso Discente do IFRS, a

exemplo da aprovada por unanimidade de votos no campus Canoas do IFRS em maio de 2016:

> § 1º Haverá uma comissão para verificação e homologação (hetero-reconhecimento*) da autodeclaração dos candidatos ingressantes por esta categoria. Esta comissão será formada por representantes do segmento técnico e docente, sendo presidida por um membro do NEABI. Esta comissão terá ao menos um integrante negro, ou indígena, podendo ser um membro externo, representante do(s) movimento(s) negro(s) da cidade ou região. Os objetivos, as atribuições e os procedimentos do trabalho da comissão serão regulamentados em documento próprio.
>
> § 2º A Comissão avaliadora poderá eliminar do sistema de cotas candidato que não apresente, ele ou seus pais, fenótipo (aparência) de afrodescendente, mesmo que eles se autodeclarem negros ou pardos.

Redação que não foi mantida no documento final aprovado no Conselho Superior da Instituição no ano seguinte, porém cumpriu o objetivo de promover a discussão nos campi e num segundo momento foi inserida de forma semelhante na Instrução Normativa IFRS nº. 10, de 21 de setembro de 2017, que regulamenta especificamente o processo de ingresso de candidatos autodeclarados negros (pretos e pardos) por cotas nos processos seletivos e concursos do IFRS.

3) A publicação da Orientação Normativa n. 03, de 1º de agosto de 2016, do MPOG, substituída atualmente pela Orientação Normativa n. 04 de abril de 2018, e o ofício 1.521/2016/SETCOL/PRM/RG/RS da Procuradoria da República no Município de Rio Grande, que, amparado na Ação Civil Pública 5003045-53.2016.4.04.7101, recomendava à reitoria que viesse a informar e documentar as medidas adotadas para aferir a veracidade das autodeclarações prestadas pelos candidatos, *"tanto nos concursos públicos, como, por analogia, nos processos seletivos para acesso ao ensino superior"*.

Destacada a necessidade de implementação da política, enfrentando inclusive algumas resistências que a tardaram, a efetividade de sua implementação gerou as reflexões que são apresentadas no decorrer deste texto, bem como a elaboração dos modelos de documento apresentados ao final. O primeiro processo seletivo do IFRS com o procedimento de heteroidentificação foi realizado no verão de 2017, ainda denominado nos primeiros documentos como "aferição da veracidade da autodeclaração" e pensado a partir de intensa articulação entre os servidores comprometidos com esta política de ações afirmativas nos campi, uma vez que a gestão central da instituição ainda não havia estabelecido quais de seus departamentos, ou até pró-reitorias, teriam responsabilidade direta da gestão do processo e como se daria o controle pela comunidade civil.

2. Sobre a implementação das comissões de heteroidentificação em outras instituições de ensino

Algumas instituições de ensino estaduais e federais, como a Universidade do Estado da Bahia (UNEB), a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Federal de Brasília (UnB), foram pioneiras em implementar, entre 2002 e 2004, métodos de verificação por terceiros da condição cor/raça declarada pelo candidato, ainda que por análise de registros fotográficos ao invés da verificação de modo presencial. Tal procedimento atualmente é denominado heteroidentificação, recomendado e com diretrizes definidas pela Portaria Normativa n.º 4, de 6 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG). O presente guia busca trazer, portanto, de forma prática, algumas das principais etapas consideradas necessárias para implementação das comissões de

heteroidentificação, principalmente em instituições federais de ensino médio técnico, na ocasião do ingresso de discentes pela reserva de vagas para estudantes negros (pretos e pardos), mas também com alguns tópicos utilizáveis em caso de concursos públicos.

3. Leis, normas e recomendações básicas

A legislação e as normativas do governo federal já possuem subsídio suficiente para regulamentar o procedimento de heteroidentificação baseado especificamente no critério fenótipo, porém é recomendado que a aplicação do procedimento esteja citada em documentos relacionados como: 1) o edital do concurso ou processo seletivo, e 2) em normativa própria da instituição promotora; que podem complementar a normativa federal, mas nunca se sobreporem a ela. Antes da escrita de normativa própria, e a todos membros que irão compor a comissão de heteroidentificação, recomendamos a leitura da coletânea abaixo, na ordem sugerida, pois seu conteúdo é fundamental para compreensão do processo:

Tabela 01 - Leis, normas e afins - Temática étnico racial

TIPO	Nº	ANO	ASSUNTO	RESP.	LINK CURTO
Normativa	04	2018	Regulamenta o procedim. heteroidentificação	MPOG - Brasil	https://goo.gl/YzUfZ8
Recomendação	41	2016	Cotas étnico-raciais em processos seletivos e concursos públicos	CN Minist. Público	https://goo.gl/Sq8B97
Decreto	65.810	1969	Eliminação de todas formas de Racismo	Brasil	https://goo.gl/djjEjj
Lei	12.711	2012	Ingresso nas Instituições de Ensino Federais	Brasil	https://goo.gl/kRgFeG
Lei	12.990	2014	Cotas nos concursos públicos	Brasil	https://goo.gl/Gjx85Z
Lei	12.288	2010	Estatuto da Igualdade Racial	Brasil	https://goo.gl/1BzKot
Decreto	7.037	2009	Programa Nacional de Direitos Humanos	Brasil	https://goo.gl/jdszjr
Portaria	11	2016	Institui GT p/ discutir os procedimentos de verificação da autodeclaração	Ministérios (MPOG+MJC)	https://goo.gl/zsJByM
Const. Federal, art. 3º.		1988	Objetivos fundamentais da República	Brasil	https://goo.gl/EfgAH2
Outros		2001	Conferência Mundial de Combate ao Racismo (Declaração de Durban, África do Sul)	OEA (OAS)	https://goo.gl/X2ScZV
Outros		2013	Convenção Interamericana contra o Racismo	OEA (OAS)	https://goo.gl/ECb8pL

Sobre a opção de remunerar atividades específicas dos membros da comissão, principalmente os membros da comunidade externa à instituição que muitas vezes solicitam dispensa em seus locais de trabalho originais durante os dias de atuação na comissão, nas quais atuam longos turnos dentro do horário comercial, e por outras questões administrativas no âmbito federal, recomendamos também a leitura dos documentos de caráter mais administrativo a seguir:

Tabela 02 - Leis, normas e afins - Temática administração pública

TIPO	Nº	ANO	ASSUNTO	RESP.	LINK CURTO
Lei	12.527	2011	Acesso à informação	Brasil	https://goo.gl/FZiaHP
Lei	9.784	1999	Processo administrativo	Brasil	https://goo.gl/56ucuf
Decreto	6.114	2007	Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso	Brasil	https://goo.gl/3kLQHi
Lei	8.112, art. 76a	1990	Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso no caso de servidores	Brasil	https://goo.gl/FMTJ5t

Além do conjunto de leis e normas, é fundamental o conhecimento dos atuais conceitos relacionados à temática étnico-racial, por este motivo a seleção de membros das comissões é uma tarefa complexa, porém necessária para a efetividade da política de ação afirmativa.

4. Grupo de trabalho institucional

A instituição deve ter um grupo de trabalho com integrantes experientes na temática étnico-racial e conhecimento da legislação vigente capazes de integrar e articular as políticas de ingresso com as de permanência e êxito, pois não há sentido em garantir única e exclusivamente o ingresso. Desta forma, este grupo tem entre seus objetivos organizar o procedimento de heteroidentificação de forma integrada a outros setores da instituição responsáveis pelo processo seletivo, assim como à Pró-reitoria de Ensino ou equivalente. Definida, ao menos, parte do grupo no começo do processo, é possível investir em capacitações em nível nacional para seus integrantes que permitam antecipar soluções e trocar experiências com outras instituições. Tais discussões têm ocorrido em eventos Nacionais como o Encontro de Neabis e Grupos Correlatos - ENNEABI, evento multi-institucional realizado em 2018 pelo Instituto Federal Baiano;

o Congresso Brasileiro de Pesquisadores Negros - COPENE, organizado pela Associação Brasileira de Pesquisadores Negros - ABPN; e encontros independentes, ainda que conectados, promovidos por instituições como a Procuradoria Regional da República da 4ª Região (2017)[85], a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)[86], em 2017, e a Universidade Federal do Paraná (UFPR)[87] e a Universidade Federal de Pelotas (UFPel)[88], em 2018.

Uma das primeiras tarefas dos representantes do grupo de trabalho ou da comissão de heteroidentificação, se já instituída, é de participar desde o começo da organização do processo seletivo auxiliando na revisão dos editais e prestando consultoria no que tange à temática étnico-racial. Editais com erros ou confusos podem gerar problemas difíceis de consertar depois de sua publicação. Esta tarefa pode parecer simples, mas ainda é difícil encontrar pessoas experientes, no que se refere a esta temática, na equipe gestora das instituições, o que, em si, já é um sintoma da necessidade das políticas de ações afirmativas em pauta.

---

[85] **Encontro das Comissões de Avaliação de Candidatos às Cotas Raciais**, em que foi criado o Fórum Nacional de Comissões de Heteroidentificação de Candidatos Cotistas, realizado dia 20 de outubro de 2017, em Porto Alegre/RS.

[86] F**órum das Ações Afirmativas das Universidades e Institutos Federais da Região Sul**, realizado na UFFS, nos dias 13 e 14 de novembro de 2017.

[87] **Encontro de Gestores de Verificação de Autodeclarações de Concorrentes às Vagas para PPP/PCD/PP**, realizado na UFPR em 17 de maio de 2018.

[88] **Encontro Nacional das Comissões de Heteroidentificação**, realizado de 22 a 24 de outubro de 2018, em Pelotas/RS.

5. Seleção de Membros da Comissão de Heteroidentificação

A portaria 04 de 2018 do MPOG, que regulamenta o procedimento de heteroidentificação, traz algumas prerrogativas para formação de comissão criada especificamente para este fim. Entre elas, a necessidade de participação de *"oficina sobre a temática da promoção da igualdade racial e do enfrentamento ao racismo"*, que pode ser promovida pela própria instituição e realizada depois da seleção. Recomenda também que a comissão seja formada, preferencialmente, por pessoas experientes na temática.

Uma das questões que requer atenção é que a seleção deve buscar equilíbrio entre o currículo dos pretendentes e a necessidade de uma composição que considere diversidade de gênero, cor e, preferencialmente, naturalidade. Portanto, estes itens devem estar previstos no formulário de inscrição e nos critérios de seleção de membros para comissão.

Devido ainda à escassez de profissionais com as competências necessárias, é importante a instituição investir na capacitação dos membros. É recomendado que seja definido o quantitativo de membros necessários conforme a abrangência da instituição e que seja selecionada uma comissão de forma permanente para atuar por dois ou quatro anos, e não uma nova seleção a cada processo seletivo. Instituições com vários *campi*, como o Instituto Federal do Rio Grande do Sul - IFRS - que possui *campi* em 16 cidades diferentes, e distantes, como já dito anteriormente, podem possuir uma comissão mais numerosa, com integrantes que se capacitam em conjunto, mas atuam em regiões distintas, como subseções da comissão alocadas por mesorregião.

É possível remunerar a atuação da comissão em ações específicas, como o ato de realização do procedimento de heteroidentificação e a elaboração de pareceres na fase

recursal, por meio dos encargos em cursos e concursos previstos no decreto 6.114 de 2007. Neste caso, por envolver recurso financeiro, redobra-se a necessidade de seleção e critérios bem definidos na mesma. Caso os membros internos, servidores da instituição, não recebam encargos extras pela atuação, estes poderão ser apenas indicados. É imprescindível lembrar que, mesmo optando por indicação, provavelmente a partir de consultoria ao órgão ou aos profissionais relacionados à temática étnico-racial na instituição, ainda deve-se buscar membros experientes na temática, uma vez que a portaria número 04 de 2018 do MPOG define que "*os currículos dos membros da comissão de heteroidentificação deverão ser publicados em sítio eletrônico da entidade responsável pela realização do certame*".

Quanto aos membros externos, que auxiliam no controle social do procedimento e muitas vezes são uma fonte necessária de integrantes experientes na temática, é recomendada divulgação e/ou solicitação de indicações junto a órgãos e instituições locais atuantes na temática de combate ao racismo e promoção da igualdade racial, como Organizações Não-governamentais, Associações, Movimentos Sociais, Coletivos e outros. Por tratar-se de um direito administrativo, competências jurídicas serão necessárias, por este motivo é interessante reservar algumas vagas para membros com formação na área jurídica, possivelmente indicados pela Ordem dos Advogados, pela Defensoria Pública ou outro órgão jurídico local, que provavelmente possua profissionais atuantes em setores relacionados ao tema.

Organizar o procedimento de heteroidentificação é complexo, porém fundamental, por isso algumas instituições têm optado por contratar empresas terceirizadas que vêm se especializando em fazê-lo, bem como algumas outras instituições terceirizam a organização do processo seletivo

como um todo. Ainda assim, caso opte pela terceirização, é crucial que a instituição promotora tenha um setor que acompanhe, fiscalize e possa inclusive interferir no processo, pois a responsabilidade ainda é da instituição a que se destinam as vagas em concurso ou processo seletivo.

6. Criação de material de divulgação e publicização

Em um país que historicamente pouco discutiu o racismo e que vive até hoje o mito da democracia racial, a dimensão pedagógica da fiscalização das cotas raciais é de extrema importância. Grande parte dos candidatos e, inclusive, servidores ainda não tem conhecimento que o pardo a que se refere a lei de cotas é o pardo inserido na população negra, ou seja, uma pessoa que apresenta um menor grau de traços fenotípicos relacionados à cor/raça negra, mas que, ainda assim, é uma pessoa negra. O Estatuto da Igualdade Racial já bem explicita em seu artigo primeiro que considera população negra "o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga" (BRASIL, 2010).

A divulgação de material explicativo que forneça instruções sobre como funciona o procedimento, quem são os sujeitos de direito da cota e quais são as dúvidas frequentes, pode reduzir o número de indeferimentos nos processos seletivos. Isso em razão dos não comparecimentos as entrevistas dos candidatos que percebem em algum momento que se equivocaram ao realizar a inscrição (boa-fé), bem como daqueles candidatos que consideraram que a autodeclaração seria etapa suficiente, ou ainda, dos que consideraram tentar burlar o processo (má-fé). É preciso investir em mídias que

alcancem o público específico e buscar aproveitar os momentos de contato direto com o candidato, seja disponibilizando um vídeo explicativo junto à página de inscrição ou entregando material impresso, como um infográfico, durante a divulgação do processo seletivo, antes das inscrições, e no dia da prova do processo seletivo, ou seja, mesmo depois das inscrições realizadas, de forma que é melhor o candidato desistir de utilizar de forma indevida a reserva do que chegar até o indeferimento. Uma das opções disponíveis, atualmente, para uso por qualquer instituição de ensino é um vídeo cuja primeira versão foi produzida pelo CEFET-MG e que, num segundo momento, em parceria com o IFRS, foi criada uma segunda versão com direitos de uso aberto[89]. Outro vídeo da mesma forma interessante é o do centro de notícias "Brasil de Fato", que aborda a construção da política de controle das cotas raciais como uma conquista dos movimentos sociais[90]. Cabe ressaltar o quão importante é criar materiais com a especificidade de cada instituição, mas também é interessante, e torna-se uma prática útil, otimizar recursos pensando as peças de forma que possam ser reutilizadas por outras instituições educacionais.

7. Etapas e cronograma de organização das comissões de heteroidentificação

O cronograma a seguir foi pensado principalmente para instituições de ensino, em especial Institutos Federais, que costumam ter ingresso semestral, possuem verticalização do ensino de técnico nível médio e atendem geralmente jovens de

---

[89] Vídeo. **Conheça a verificação racial e étnica no Processo Seletivo**. Disponível em: http://goo.gl/zJxnvq. Acesso em 15/12/2018.

[90] Vídeo. BdF Explica l Cotas raciais e as comissões para evitar fraudes em concursos públicos. Disponível em: https://youtu.be/daFqRP4uSi4. Acesso em 12/08/2018.

14 a 18 anos, passando assim por cursos de graduação e tendo ainda cursos para jovens e adultos (PROEJA) e pós-graduação. A maioria dos itens resumidos na tabela 03 são autoexplicativos, ainda assim comentaremos alguns a seguir: a) **Criação de Grupo de Trabalho Institucional:** deve ser criado de imediato caso não exista já uma “Comissão de Ingresso, Permanência e Êxito de Estudantes Negros”, ou algo semelhante, com disponibilidade para assumir esta demanda. É interessante pensar na periodicidade e renovação de grupo, talvez a cada dois anos, de modo haver equilíbrio entre oxigenação de ideias e continuidade nos trabalhos; b) **Reunião com responsáveis pelo Processo Seletivo:** reuniões com os responsáveis pelo processo seletivo e outros setores envolvidos também deve acontecer logo no começo, para fortalecer a comunicação desde o início e evitar soluções desconexas. A comissão de heteroidentificação, por exemplo, pode precisar de espaços de tempo entre uma chamada de matrículas e outra, considerando o período recursal e caso não entreviste, já antes ou durante a primeira chamada, todos os candidatos à reserva de vagas, mesmo os que sejam apenas possíveis contemplados nas chamadas seguintes; c) **Revisão dos editais do Processo Seletivo:** principalmente para as instituições que ainda não instituíram as comissões, é crucial lembrar que especificar já no edital que haverá o procedimento, que o critério será fenótipo e preferencialmente já informando as datas das entrevistas, confere segurança jurídica à instituição e deixa o candidato melhor informado; d) **Capacitação dos membros das comissões:** principalmente se a comissão estiver por recém ser criada ou renovada, precisa ser pensada com antecedência se a comissão irá também auxiliar prestando consultoria sobre dúvidas do processo ou a capacitação pode ser mais próximo à data das entrevistas quando as alterações específicas para o processo

seletivo estiverem mais definidas. e) **Realização das entrevistas dos candidatos à reserva de vagas:** em alguns campi do IFRS, para o processo seletivo de 2019/01, será na semana anterior a matrícula, a fim de que os prazos para a etapa recursal seja respeitado, porém implica nos candidatos se deslocarem duas vezes até a cidade sede da instituição, situação que deve ser analisada conforme cada realidade local. Ainda que na primeira chamada as entrevistas possam ser concomitantes às matrículas, para as chamadas seguintes e principalmente para a chamada pública, as entrevistas devem ocorrer antes, de forma que na data do último períodos de matrículas, muitas vezes já na primeira semana de aulas, a etapa de recursos que é obrigatória, segundo a normativa vigente, não faça com que a vaga reservada a um grupo específico tenha que ser convertida em vaga de acesso universal por ocorrência de candidatos não-negros que, de boa-fé ou má-fé, tenham se inscrito na reserva de vagas para candidatos negros, gerando indeferimentos nas chamadas anteriores; f) **Relatório e fechamento do processo administrativo:** a montagem de um processo administrativo que documente o procedimento permite um maior controle, quando necessário, da sociedade civil e uma memória do procedimento, essencial principalmente quando há troca na gestão das instituições. Caso não esteja habituado com os padrões de abertura de processos na instituição, padrões de paginação e arquivamento, busque auxílio de outros setores administrativos, mas é imprescindível ter desde o princípio um plano de documentação e arquivamento do processo administrativo.

Tabela 03 - Etapas e cronograma semestral de organização das comissões de heteroidentificação

ID	Dias	DATA	ITEM
1	240	3/jul	Criação de Grupo de Trabalho Institucional
2	208	4/ago	Reunião com responsáveis pelo Processo Seletivo (PS)
3	198	14/ago	Publicação ou revisão da normativa institucional
4	178	3/set	Publicação de edital para seleção membros da comissão
5	168	13/set	Revisão dos editais do Processo Seletivo
6	158	23/set	Publicação de nomeação da comissão
7	138	13/out	Capacitação dos membros das comissões
8	118	2/nov	Entrega do material de divulgação
9	108	12/nov	Divulgação de vídeo sobre o procedimento, durante o período de inscrições
10	98	22/nov	Entrega de material informativo durante a aplicação da prova do PS
11	88	2/dez	Envio de material informativo a todos servidores da instituição
12	78	12/dez	Divulgação da data de divulgação dos agendamentos do procedimento
13	48	11/jan	Realização das entrevistas dos candidatos classificados em primeira chamada e dos candidatos em potencial para as chamadas seguintes.
14	39	20/jan	Análise dos recursos e elaboração dos pareceres
15	37	22/jan	Matrículas regulares
16	30	29/jan	Matrícula candidatos c/ recursos deferidos
17	23	5/fev	Matrícula em segunda, terceira e demais chamadas
18	9	19/fev	Realização de entrevista dos candidatos em potencial para a chamada pública
19	2	26/fev	Chamada pública com candidatos entrevistados previamente
20	0	28/fev	Início do ano letivo
21	-	14/mar	Relatório e fechamento do processo administrativo

8. Do procedimento de heteroidentificação

Sobre o procedimento, a principal recomendação é que a comissão da instituição de ensino participe regularmente dos encontros nacionais que vêm aprimorando processo e buscando pontos de convergência e padronização, dentro da realidade de cada instituição. Obviamente, procedimentos que funcionam em concursos públicos, para um número pequeno de candidatos, nem sempre funcionam da mesma forma nos

processos seletivos para cursos superiores, em cursos com distintos graus de concorrência, ou ainda em instituições federais que ofertam ensino técnico de nível médio, com grande procura de candidatos menores de idade.

Abaixo, como exemplo, citamos as orientações que advêm das apresentações e discussões de representantes presentes no Encontro de Gestores de Verificação de Autodeclaração, ocorrido em maio de 2017, no Núcleo de Concursos da Universidade Federal do Paraná:

> - Receber o(a) candidato(a), solicitar a apresentação de documento oficial de identificação com foto, conforme a Instituição de Ensino;
>
> - Realizar apresentação dos(as) membros da banca;
>
> - Recolher a assinatura da Autodeclaração;
>
> - Comunicar ao candidato ou a candidata as formas utilizadas de registro da entrevista, filmagem ou fotografia. Recomenda-se uso de filmagem em vídeo;
>
> - Realizar perguntas padronizadas, sendo estas definidas pelas comissões da Instituição de Ensino;
>
> - Orientar o(a) candidato(a) sobre continuidade do processo e encaminhamento do mesmo;
>
> - Deliberar e preencher justificativa para o caso de deferimento ou indeferimento.

A respeito do conjunto de perguntas padronizadas e previamente definidas pela comissão, cabe lembrar que o objetivo da comissão é verificar os traços fenotípicos do candidato, ou seja, os traços físicos vinculados a cor/raça negra, portanto, não se deve investir em questionamentos que possam influenciar a avaliação da comissão. Algumas comissões têm optado inclusive por avaliação silenciosa e uma alternativa é criar o tempo necessário para observação do candidato, utilizando a apresentação necessária dos membros

da comissão, a assinatura do termo da autodeclaração ou até mesmo a lista de presença, pois não costumam ser necessários muito tempo para realizar a verificação que, em muitos casos, é evidente. Após a saída do candidato da sala é que a comissão pode necessitar de um tempo para deliberar entre os membros antes de emitir parecer único.

9. Materiais e recursos

Conforme a realidade de cada instituição e o grau de racismo institucional da mesma, a comissão terá maior ou menor apoio de outros setores que podem e devem auxiliar no procedimento, mas é importante que a comissão ou a equipe de apoio da mesma verifique alguns itens essenciais para execução do trabalho:

9.1) Dispositivo para captação do vídeo: com espaço suficiente em memória, não esquecer de testar antes o equipamento, ter dispositivos reserva ou sobressalentes caso a comissão opte por realizar o procedimento com mais de um candidato de forma simultânea em salas diferentes.

9.2) Dispositivo de captação do som: integrado ao de captação de vídeo ou ambos ligados a um computador, preferencialmente portátil, porém, é importante lembrar que o candidato será entrevistado a uma certa distância da comissão, de forma a ter um bom ângulo de visão para os cinco (conforme recomenda a normativa vigente) membros que compõem a mesma. Por conseguinte, o microfone precisa conseguir captar bem o som a uma distância de aproximadamente dois a três metros ou deve-se possuir um extensor que permita aproximá-lo do candidato.

9.3) Caso haja disponibilidade, é recomendado que um profissional da área de comunicação permaneça na sala para

operar os equipamentos sem participar diretamente do procedimento de heteroidentificação.

9.4) As salas costumam ter as janelas cobertas ou suas cortinas cerradas, de forma a assegurar a privacidade de candidatos, candidatas e membros da banca, por isso é importante verificar antes se a iluminação da sala é suficiente e se está posicionada à frente do candidato, nunca em maior intensidade logo acima, atrás ou gerando muita sombra projetada de elementos do próprio rosto. Também garantir a mesma configuração da câmera, bem como, na medida do possível, o mesmo tipo de iluminação e posição para todos os candidatos.

9.5) Definir um plano de armazenamento seguro do material de captação das entrevistas, fazendo cópias de segurança ao final de cada turno e lembrando que o material deve estar organizado caso necessite ser disponibilizado para a comissão recursal ou em análise futura. Os membros da comissão assinam um termo de confidencialidade do material e a instituição precisa ter uma rotina de guarda destes arquivos digitais, preferencialmente em servidores remotos e seguros.

9.6) Verificar se possui cópias suficientes de todos os modelos necessários durante o procedimento, como a) lista de presença dos candidatos; b) controle de frequência dos membros da comissão; c) formulário de deferimento ou indeferimento; d) termo de autorização de gravação da imagem; e) lista de presença de responsável legal, no caso de menores de 16 anos; f) termo de confirmação de recebimento de orientações sobre o procedimento, tais como forma de interpor recurso.

10. Considerações finais

A reserva de vagas para estudantes negros em Instituições Federais de Ensino foi estabelecida por lei em 2012, e para concursos públicos em 2014, porém, muitas instituições já implementavam tal política quase uma década antes, pois a questão da representatividade nas diferentes esferas sociais é uma importante medida de combate ao racismo, este último um dos objetivos fundamentais estabelecidos no artigo 3º da Constituição Federal, assim como em documentos promulgados em conferências internacionais, como a Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância e a Convenção Interamericana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância. A lei estabelece o mínimo necessário, mas as instituições têm autonomia para promover políticas afirmativas mais amplas, estabelecer percentuais diferentes do mínimo exigido em lei (baseado no percentual da população negra de cada unidade federativa, muitas vezes desconexo com o percentual da população daquele município ou localidade).

Deste modo, promover espaços com diversidade de gênero, cor, crenças e as mais variadas formas de diversidade, promove o ganho de todos, pois se multiplicam saberes e se reduzem as desigualdades sociais. As orientações compartilhadas neste texto, como dito anteriormente, são fruto de percepções, questionamentos e soluções encontrados muitas vezes em cenários de muita tensão, principalmente durante a criação de políticas de ingresso para estudantes negros no IFRS, as quais esperamos que possam ser utilizadas como ponto de partida por outras instituições que ainda não conseguiram implementar este procedimento que de fato é complexo, porém necessário. Não é desejo de nenhum componente da banca promover indeferimentos imotivados de

acesso às vagas, e isto só ocorre quando o candidato não é sujeito de direito àquela reserva de vaga; assim, quando a instituição se organiza para manter a vaga reservada e chamar o próximo candidato inscrito, este sim, negro, a sensação é de dever cumprido.

11. Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado,1988.

BRASIL. **Lei n.º 11.892, de 29 de dezembro de 2008.** *Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.*

BRASIL. **Lei n.º 12.711, de 29 de agosto de 2012**. *Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.*

BRASIL. **Lei n.º 12.288 de 20 de julho de 2010**. *Institui o Estatuto da Igualdade Racial.*

BRASIL. **Lei n.º 12.990, de 09 de junho de 2014**. *Reserva aos negros vagas em concursos públicos.*

BRASIL. **Decreto 65.810, de dezembro de 1969**. *Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial.*

BRASIL. **Decreto 7.037, de 21 de dezembro de 2009**. *Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências.*

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Portaria Normativa nº 04, de 10 abril de 2018**. *Regulamenta o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, para fins de preenchimento das vagas reservadas nos concursos públicos federais*. Diário Oficial da União, Brasília/DF, 2018. https://goo.gl/izJuDs. Acesso em 03 de julho de 2018. Disponível em: https://goo.gl/izJuDs. Acesso em 11 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186.** *Atos que instituíram sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (cotas) no processo de seleção para ingresso em instituição público de ensino superior*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Diário de Justiça Eletrônico. Brasília, 26 de abr. 2012. Disponível em: https://goo.gl/z13JwQ. Acesso em 11 out. 2018.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS). Gabinete do Reitor. Instrução Normativa nº 10, de 21 setembro de 2017. **Regulamenta o processo de ingresso de candidatos autodeclarados negros (pretos e pardos) por cotas nos processos seletivos e concursos do IFRS**. Disponível em: https://goo.gl/BSVFTX. Acesso em 22 out. 2018.

IFRS. Conselho Superior. Resolução nº 030, de 28 de abril de 2015. **Aprova a inclusão de cotas para negros (pretos e pardos), indígenas e pessoas com deficiência (PCD) nos Processos de Seleção dos Programas de Pós-Graduação do IFRS**. Disponível em: https://goo.gl/D3wUyJ. Acesso em 18 out. 2018.

IFRS. Pró-Reitoria de Extensão/Assessoria de Ações Inclusivas. **Carta do Evento: 1º Workshop Diversidade e Inclusão do IFRS**.

IFRS. IFRS campus Canoas/NAPNE. **Ata da Plenária sobre a Política de Ingresso Discente - PID do campus Canoas do IFRS,** realizada em 17 de maio de 2015. Canoas/RS.

Ministério Público Federal do Distrito Federal. **Inquérito cívil nº 1.16.000.001839/2016-15, de julho de 2016**. *Suposta falta de procedimento de verificação de falsidade da autodeclaração prestada pelos candidatos às vagas reservadas a candidatos pretos e pardos nos concursos e processos seletivos em diversas instituições federais de ensino técnico de nível médio*. Brasília/DF.

Ministério Público Federal/ Procuradoria da República no Distrito Federal. [**Ofício n.º 5536/2016 - MPF/PRDF/1OFCID**] 08 jul. 2016, Brasília, DF [para] Instituto Federal do Rio Grande do Sul/ Reitor Osvaldo Casares Pinto.

Ministério Público Federal/ Procuradoria da República no Município de Rio Grande. [**Ofício 1.521/2016/SETCOL/PRM/RG/RS**] 19 set. 2016, Rio Grande/RS [para] Instituto Federal do Rio Grande do Sul/ Reitora Cláudia Schiedeck Soares.

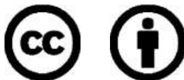
Ministério Público Federal. **Ação Civil Pública 5003045-53.2016.4.04.7101**. Brasília, DF.

Ministério Público Federal. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Recomendação n.º 41, de 9 de agosto de 2016**. *Define parâmetros para a atuação dos membros do Ministério Público brasileiro para a correta implementação da política de cotas étnico-raciais em vestibulares e concursos públicos*. Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, de 5/9/2016, págs. 1/3. Disponível em: https://goo.gl/GHahUD. Acesso em: 20 de outubro de 2018.

Universidade Federal do Paraná. Núcleo de Concursos da Universidade Federal do Paraná. **Carta do Evento: Encontro de Gestores de Verificação de Autodeclaração para Concorrentes às Vagas para PPI/PCD**, ocorrido em maio de 2017. Curitiba, PR.

ANEXOS

Referente aos documentos a seguir:



Cópias editáveis estão disponíveis no endereço https://goo.gl/GCzguz

1. Declaração de Cor/Raça ou Etnia

Eu, ____, CPF ________________, candidato ao curso _________________________________, sob o nº. de inscrição do candidato ___________________________ e data de nascimento ___/___/______, me autodeclaro ___________________ (preto, pardo, indígena, branco ou amarelo). Estou ciente de que, em caso de falsidade ideológica, ficarei sujeito às sanções prescritas no Código Penal e às demais cominações legais aplicáveis; e que poderei perder o vínculo com a instituição, a qualquer tempo.

Cidade: ______________; Data: ___ de _________ de 20___.

____

(assinatura)

ATENÇÃO AS SEGUINTES REDAÇÕES:

* O Decreto-Lei n° 2848, de 07 de dezembro de 1940 - Código Penal - Falsidade ideológica.
Art. 299: omitir, em documento público ou particular, declaração de que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante: Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, se o documento é público, e reclusão de um a três anos, e multa, se o documento é particular.

** Portaria Normativa N° 18/2012 do MEC: Art. 9º - A prestação de informação falsa pelo estudante, apurada posteriormente à matrícula, em procedimento que lhe assegure o contraditório e a ampla defesa, ensejará o cancelamento de sua matrícula na instituição federal de ensino, sem prejuízo das sanções penais eventualmente cabíveis.

Breve nota sobre os sujeitos de direito das vagas desta reserva:

A comissão de heteroidentificação desta instituição, para garantia das vagas aos sujeitos de direito a que esta reserva de vagas se destina, reitera que "serão consideradas as características fenotípicas do candidato ao tempo da realização do procedimento de heteroidentificação." conforme texto da Orientação Normativa Nº 4, de 6 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ou seja, as características físicas do candidato, e não de seus familiares ou seus quando mais jovem.

Para preenchimento da Comissão de Heteroidentificação

( ) DEFERIDO ( ) INDEFERIDO

Observações:

____

____

____

________________________, ___ de _________ de 20___.

Abaixo assinam os membros da Comissão:

2. Declaração de Prova Condicional

NOTA: Caso o candidato se apresente com algum documento faltante e que a organização entenda que ainda assim pode realizar o procedimento de heteroidentificação, porém de forma condicional, o candidato deverá preencher a presente declaração.

Nome do candidato: ____

Nº. de inscrição: ___________________ Data de nasc. ____/___/______

Justificativa

____

____

____

____

____

____

____

ATENÇÃO AS SEGUINTES REDAÇÕES:

* O Decreto-Lei n° 2848, de 07 de dezembro de 1940 - Código Penal - Falsidade ideológica.
Art. 299: omitir, em documento público ou particular, declaração de que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante: Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, se o documento é público, e reclusão de um a três anos, e multa, se o documento é particular.

** Portaria Normativa N° 18/2012 do MEC: Art. 9º - A prestação de informação falsa pelo estudante, apurada posteriormente à matrícula, em procedimento que lhe assegure o contraditório e a ampla defesa, ensejará o cancelamento de sua matrícula na instituição federal de ensino, sem prejuízo das sanções penais eventualmente cabíveis.

Declaro, pelo presente, que estou ciente de que participarei do Procedimento de Heteroidentificação CONDICIONALMENTE e que o resultado será validado, para fins de seleção, somente após da apresentação do documento original em 24 horas após a participação da banca.

____
Assinatura do(a) candidato(a)

____
Nome do pai, mãe ou responsável legal
(quando o(a) candidato(a) tiver idade inferior a 18 anos)

____
Assinatura do pai, mãe ou responsável legal
(quando o(a) candidato(a) tiver idade inferior a 18 anos)

3. Termo de Autorização de Uso de Imagem/áudio

Neste ato, ____________________________________, nacionalidade ________________ estado civil ______________________ portador da cédula de identidade RG n.º____________________________, inscrito no CPF/MF sob nº. ___________________, residente à Av/rua ____, nº. _________________________, município de ________________/ Estado: _________. AUTORIZO o uso de minha imagem, qual seja através da entrevista ou mesmo a partir de redes sociais, somente para efeitos de utilização deste processo seletivo visando garantir a seriedade do mesmo. A presente autorização é concedida a título gratuito, abrangendo o uso da imagem acima mencionada em todo o território nacional. Por esta ser a expressão da minha vontade declaro que autorizo o uso acima descrito sem que nada haja a ser reclamado a título de direitos conexos à minha imagem ou a qualquer outro, e assino a presente autorização em 02 vias de igual teor e forma.

Cidade: ________________ ; Data: ___ de _________ de 20___.

____
(assinatura)

Nome:
Telefone p/ contato:

4. Parecer da comissão de heteroidentificação

O texto abaixo consta no documento de autodeclaração do candidato e pode ser preenchido apenas e diretamente naquele documento.

Nome do candidato: ____

Nº. de inscrição: ____________________ Data de nasc. ____/___/______

Breve nota sobre os sujeitos de direito das vagas desta reserva:

A comissão de heteroidentificação desta instituição, para garantia das vagas aos sujeitos de direito a que esta reserva de vagas se destina, reitera que "serão consideradas as características fenotípicas do candidato ao tempo da realização do procedimento de heteroidentificação." conforme texto da Orientação Normativa Nº 4, de 6 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ou seja, as características físicas do candidato, e não de seus familiares ou seus quando mais jovem.

Para preenchimento da Comissão de Heteroidentificação

( ) DEFERIDO ( ) INDEFERIDO

Observações:

____

____

____

_______________________, ___ de _________ de 20___.

Abaixo assinam os membros da Comissão:

5. Lista de presença candidatos

Nome da Instituição/ Nome da unidade

LISTA DE PRESENÇA - PROCESSO SELETIVO 20__/__ - Procedimento de Heteroidentificação

Nome completo do(a) candidato(a)	Data	Nº. Inscrição	Assinatura	Menor de 16 anos?[1] (Sim/Não)	Nome do responsável legal	Assinatura do responsável

[1] Não será permitido, em hipótese alguma, menores de 16 anos participarem do procedimento desacompanhados de seus responsáveis legais. Ficando o candidato sujeito à desclassificação do processo seletivo.

6. Lista de controle dos pareceres emitidos

Lista_heteroidentificao_PS2019-01_Chamada01_v01-01

INSCRIÇÃO	NOMES	CURSO	COTA	PS	STATUS	ETAPA	OBSERVAÇÕES 1	RECURSO	DATA
38,135,354	Juliana dos Santos	TADS - TECNO	C3: Ensino Público co	Vestibular	Indeferido	CH01 - Chamada			
38,133,035	Paulo Faber Tavares	TADS - TECNO	C7: Ensino Público co	Vestibular	Confirmado	CH01 - Chamada			
38,132,643	Gleidson Renato Dias	TADS - TECNO	C2: Ensino Público co	Vestibular	Ausente	CH01 - Chamada			
38,130,106	Juliana dos Santos	TADS - TECNO	C7: Ensino Público co	Vestibular	Confirmado	CH01 - Chamada			
38,131,377	Roberto Tavares Junior	TADS - TECNO	C3: Ensino Público co	ENEM	Em andamento	CH01 - Chamada			
38,135,672	Gleidson Renato Dias	TADS - TECNO	C7: Ensino Público co	ENEM	Aguardando	CH01 - Chamada			
38,132,643	Juliana dos Santos	TADS - TECNO	C2: Ensino Público co	ENEM	Pendente	CH01 - Chamada			
38,132,951	Paulo Roberto Faber Tavares Juni	TADS - TECNO	C2: Ensino Público co	ENEM	Pendente	CH01 - Chamada			
38,134,203	Gleidson Renato Dias	TADS - TECNO	C7: Ensino Público co	ENEM	Pendente	CH01 - Chamada			
38,130,145	Juliana dos Santos	TADS - TECNO	C3: Ensino Público co	ENEM	Pendente	CH02 - Chamada			
38,131,550	Paulo Faber Tavares	TADS - TECNO	C3: Ensino Público co	ENEM	Pendente	CH02 - Chamada			
38,129,719	Gleidson Renato Dias	TADS - TECNO	C3: Ensino Público co	Vestibular	Pendente	CH02 - Chamada			
38,135,745	Juliana dos Santos	TADS - TECNO	C3: Ensino Público co	ENEM	Pendente	CH03 - Chamada			
38,132,675	Paulo Faber Tavares	TADS - TECNO	C3: Ensino Público co	ENEM	Pendente	CH03 - Chamada			

7. Resultado Preliminar* – Procedimento de Heteroidentificação

Nome da Instituição
PROCESSO SELETIVO 2019/1
Candidatos(as) inscritos nas cotas C2, C3, C6 e C7.

Unidade Pretendida

Resultados entrevistas realizadas entre os dias __/__/2019 e __/__/2019

Fase recursal: O resultado final será divulgado após análise de possíveis recursos. O candidato interessado em entrar com o recurso deve preencher o formulário online, disponível no link https://goo.gl/r4TeTH, em até 24h após a divulgação deste resultado preliminar procedimento de heteroidentificação.

NOME	RESULTADO
Nome da/do candidata/candidato	DEFERIDO
Nome da/do candidata/candidato	INDEFERIDO

________________________, ___ de _________ de 20___.

8. Resultado FINAL após análise de recursos – Procedimento de Heteroidentificação

Nome da Instituição

PROCESSO SELETIVO 2019/1
Candidatos(as) inscritos nas cotas C2, C3, C6 e C7.

Unidade Pretendida

Resultados entrevistas realizadas entre os dias __/__/2019 e __/__/2019

NOME	RESULTADO
Nome da/do candidata/candidato	DEFERIDO
Nome da/do candidata/candidato	INDEFERIDO

______________________, ___ de _________ de 20___.

9. Formulário de Recurso

Recurso Heteroidentificação

Os arquivos enviados por upload serão compartilhados fora da organização a que pertencem.

*Obrigatório

Endereço de e-mail *

Seu e-mail

NOME COMPLETO *

Sua resposta

CPF *

Sua resposta

Campus/Unidade *

Escolher

Texto do recurso:

Sua resposta

Anexos:

Caso necessite enviar mais de três arquivos, compacte todos eles num único arquivo em formato .zip ou .rar de até 100MB.

Anexo 01

ADICIONAR ARQUIVO

Anexo 02

ADICIONAR ARQUIVO

Anexo 03

ADICIONAR ARQUIVO

Uma cópia das suas respostas será enviada para o endereço de e-mail fornecido

ENVIAR

Google Formulários

Observações:
1) O formulário original foi montado na ferramenta Google for Education, configurado para gerar automaticamente uma planilha com os dados submetidos, acessível apenas aos integrantes da comissão recursal e de propriedade de uma conta Google sob responsabilidade desta comissão apenas. Você pode também desenvolver um formulário em site ou sistema próprio da instituição de ensino.

2) Solicite auxílio ao setor de tecnologia da informação do campus para se certificar que o formulário é de fácil acesso aos candidatos nas principais plataformas. Faça vários testes antes da da data prevista para a divulgação final do link de acesso.

10. Termo de confidencialidade

Conforme o artigo 7º da portaria normativa 04 de abril de 2018 do MPOG:

"Os membros da comissão de heteroidentificação assinarão termo de confidencialidade sobre as informações pessoais dos candidatos a que tiverem acesso durante o procedimento de heteroidentificação."

Eu ____, brasileiro(a), natural do município de ______________, inscrito(a) no CPF/ MF sob o nº __________________, quanto ao quesito cor/raça ou etnia, autodeclarado __________________ (preto, pardo, indígena, branco ou amarelo), abaixo firmado, assumo o compromisso de manter confidencialidade e sigilo sobre informações pessoais dos candidatos participantes do processo seletivo/concurso de número ____________________, a que tive acesso durante o procedimento de heteroidentificação realizado no __________________________(departamento, setor, unidade, campus,etc) do(a) _______________________________(Instituição responsável).

Por este termo de confidencialidade e sigilo comprometo-me:

1. A não utilizar as informações confidenciais a que tiver acesso, para gerar benefício próprio exclusivo e/ou unilateral, presente ou futuro, ou para o uso de terceiros;
2. A não efetuar nenhuma gravação ou cópia da documentação confidencial a que tiver acesso;
3. A não repassar o conhecimento das informações confidenciais, responsabilizando-me por todas as pessoas que vierem a ter acesso às informações, por meu intermédio, e obrigando-me, assim, a ressarcir a ocorrência de qualquer dano e/ou prejuízo oriundo de uma eventual quebra de sigilo das informações fornecidas.

Pelo não cumprimento do presente Termo de Confidencialidade e Sigilo, fica o abaixo assinado ciente de todas as sanções judiciais que poderão advir.

Cidade:_____________, ___/___/____.

Ass: ____________________________

Nome:

11. Currículo Membro da Comissão de Heteroidentificação

Conforme o artigo 7º da portaria normativa 04 de abril de 2018 do MPOG:

§ 1º Serão resguardados o sigilo dos nomes dos membros da comissão de heteroidentificação, podendo ser disponibilizados aos órgãos de controle interno e externo, se requeridos.

§ 2 Os currículos dos membros da comissão de heteroidentificação deverão ser publicados em sítio eletrônico da entidade responsável pela realização do certame.

1) Nº de identificação: **2019001**

2) Cor/raça ou etnia:

3) Gênero:

4) Escolaridade:

5) Naturalidade:

6) Breve descrição da experiência na temática étnico-racial:

____

____

____

____

____

____

7) Principais itens do currículo

(Participação em estudos e pesquisas; participação em associações, instituições ou movimentos sociais com atenção a população negra; participação em cursos, mini-cursos acadêmicos relacionados às relações étnico-raciais; publicações)

____

____

____

____

____

____

8) Data, realizador e outros dados da(s) principal(is) capacitações sobre o procedimento de heteroidentificação que participou:

____

____

____

____

____

Nome da Instituição

Lista de presença - Membros da Comissão de Heteroidentificação - PROCESSO SELETIVO ______/__ - Unidade __________________

Nome	Grupo	DATA	Entrada	Saída	Assinatura

Modelo e passo a passo de um Parecer da Comissão de Heteroidentificação[91]

Como já dissemos o ato de concordar ou discordar da autodeclaração de determinado candidato/a deve estar oficializado num Parecer, ou justificativa elaborado pela Comissão de heteroidentificação, pois também é um ato jurídico, por este motivo, deve estar atrelado ao Princípio da Motivação dos atos administrativos, inclusive a Lei Federal 9.784 de 29 de janeiro de 1999, disciplina no seu art. 50 o que segue:

> Art. 50 Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:
> I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
> II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
> III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
> IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
> V - decidam recursos administrativos;
> VI - decorram de reexame de ofício;
> VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
> VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.
> § 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.
> § 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos

---

[91] Além das Comissões que participo, este modelo de parecer foi repassado e foi utilizado pela UFPel, IFRS campus Canoas, SUSEPE, e foi debatido no I Encontro das Comissões que fazem as avaliações da autodeclaração de candidatos cotistas raciais ocorrido nos dias 20 e 21 de outubro de 2017. Disponível em: https://goo.gl/wdqMra

das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

Atento, o Poder Judiciário tem se posicionado em suas decisões que o Princípio da motivação é fundamental para o controle da legalidade dos atos administrativos[92]. Neste sentido, acrescentamos um modelo de Parecer com estrutura e explicação para melhor compreensão.[93]

Na primeira posição da comissão[94], fazemos algo sucinto, haja vista não ser posicionamento finalístico, isto é, ainda cabe recurso. Neste sentido, identificamos dia, horário, local, nome do candidato/a, portaria que instituiu a comissão e um parágrafo (ou mais quando necessário) oficializando que o/a candidato/a foi avaliado como não apresentando fenotipia negra, apontamos artigo e legislação que sustenta tal posicionamento. Alem disso, é cientificado que, querendo tem "X"[95] dias para interpor, recurso, contrarrazões e/ou

---

[92] Ver: *REEX 3799152200681700001 PE 0037991-52.2006.8.17.0001; Relator(a): José Ivo de Paula Guimarães; Julgamento: 12/04/2012; Órgão Julgador: 8ª Câmara Cível; Publicação: 76.; TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. AMS 2004.34.00.021156-9/DF. Relator: Desembargador Federal Souza Prudente, julgado em 30/6/2008, DJF1 4.ago.2008. p. 452;*

[93] Utilizarei o Parecer 05/2017 da Comissão da SUSEPE do Estado do Rio Grande do Sul.

[94] Depende do caso. No Rio Grande do Sul, a cotas raciais no concurso público é orientada pelo Decreto Estadual nº 52.223/14 o qual assegura o direito a recorrer para a mesma comissão, algo que falamos que deveria ser reconsideração de ato. Portanto, em caso de indeferimento ainda existe possibilidade de recurso, fazemos uma ata em duas vias (uma é entregue ao candidato/a outra é arquivada junto ao processo admissional) onde fazemos relato indicando que a comissão não vislumbrou fenotipia negra no candidato/a abrindo prazo para recurso de 3 a cinco dias (vai depender do Edital do concurso). Quando o candidato/a encaminha seu recurso finalizamos com um parecer nos moldes aqui apresentado.

[95] O número de dias para o recurso é regulado, geralmente, pelo edital do vestibular ou concurso público.

reconsideração de ato. Após o/a candidato assina e recebe uma 2 via (ou cópia).

Ex:

Estado do Rio Grande do Sul

Secretaria da Segurança Pública

Superintendência de Serviços Penitenciários

Comissão de Verificação de Pertencimento Racial

No dia X de outubro de 2017 reuniu-se na sala da Corregedoria da Superintendência de Serviços Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul a Comissão de Verificação de Pertencimento Racial instaurada pela Portaria nº 143/2017, composta por XXX, YYY, ambas representantes da SUSEPE e Gleidson Renato Martins Dias representante da Sociedade Civil, para fazerem a avaliação referente a autodeclaração da candidata XXXX conforme determina Decreto Estadual nº 52.223/2014.

Tendo em vista não vislumbrarem fenotipia negra na referida candidata, Indefere-se a inscrição enquanto cotista racial com base no Inciso I do art. 3º do Decreto Estadual nº 52.223/14, c/c art. 1º da Lei Estadual nº 14.147 de 19 de dezembro de 2012 e o § 3º do art. 1ª da Lei Estadual nº 13.694 de 19 de janeiro de 2011, sem prejuízo dos efeitos do art. 5º da Lei nº 14.147 de 19 de dezembro de 2012.

Abre-se, por conseguinte, prazo de “X” dias, para que a candidata, querendo, interponha recurso conforme orienta item “Y” do Edital nº “Z”.

Já no recurso (ou reconsideração de ato) o parecer deve ser mais criterioso nestes casos os Pareceres que faço têm geralmente, de 20 a 24 laudas. São individuais (isto é, um parecer para cada candidato ou candidata) e divididos em 6 (seis) partes: Introdutória; i- Do Direito; ii- Da Aplicação Método e Critério; iii- Do Alcance Jurídico da Autodeclaração;

iv- Do Conceito Jurídico de Pardo; v- Do Posicionamento quanto ao Recurso.

Na parte introdutória fazemos a identificação mais completa possível do candidato/a (nome, número de inscrição, número de classificação geral, número de classificação nas cotas raciais), identificamos dia, hora e local que foi feita a heteroidentificação, bem como a Portaria que instituiu a Comissão.

Modelo de Introdução:

Estado do Rio Grande do Sul

Secretaria da Segurança Pública

Superintendência de Serviços Penitenciários

Comissão de Verificação de Pertencimento Racial

PARECER nº 05/2017

No dia 03 de outubro de 2017 reuniu-se na sala da Corregedoria da Superintendência de Serviços Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul a Comissão de Verificação de Pertencimento Racial instaurada pela Portaria nº 143/2017, composta por XXX, YYY, ambas representantes da SUSEPE e Gleidson Renato Martins Dias representante da Sociedade Civil, sendo este último o relator do presente Parecer, para deliberarem sobre recurso apresentado pela candidata **RNS**, Inscrição nº xxxxxx classificado na lista geral em 868º lugar e no 52º lugar na lista reservada as pessoas negras (pretos e pardos) sendo apresentado o presente Parecer, debatido e analisado os seguintes fatos e fatores:

Feita a identificação registramos, ainda na parte introdutória, que o candidato já fora avaliado, bem como informado da metodologia e prazo para se quiser interpor recurso.

1. No dia 28 de setembro de 2017 candidata, ora recorrente, esteve perante a referida comissão como preconiza artigo o artigo 3º do Decreto Estadual nº 52.223, de 30 de dezembro de 2014 o qual Regulamenta o sistema de cotas raciais para negros(as) em concursos públicos no serviço público estadual.
2. Conforme ficha informativa realizou-se heteroidentificação da candidata, na ocasião foi explicada a função teleológica das políticas de cotas raciais, bem como o grupo social a qual ela se destina e ainda foi explicitado o método utilização pela comissão.
3. Tendo em vista que a Comissão não vislumbrou fenotipia negra na, ora recorrente foi aberto prazo para suas contrarrazões.

Feito breve relato, conheço o recurso, e passo a contextualização e análise.

Passada informações de cunho introdutório transcrevemos todas, isto é, cada uma das argumentações trazidas pela/o recorrente.

A Candidata encaminhou recurso no qual organizou seu conteúdo argumentativo da seguinte forma:

a) Prefacialmente faz uma relação etimológica do termo pardo transcrevendo in verbs: “do latim pardus, adjetivo, caracteriza pessoa ou coisa de cor escura, entre o branco e o preto. Branco sujo, escurecido. De cor fosca e que pode variar do amarelo ao marrom escuro. De cor intermédia entre o preto e o branco acinzentado. De cor pouco definida, entre o amarelado, o acastanhado e o acinzentado. Assim, pardo é um termo usado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para configurar um dos cinco grupos de "cor ou raça" que compõem a população brasileira, junto com brancos, pretos, amarelos e indígenas (...)”.

b) Acosta fotos de pessoas públicas de cor parda afirma que no IBGE “cada pessoa tem a liberdade de sua classificação” (fls 02, recurso).

c) No que se refere à argumentação de cunho legislativo, a ora recorrente transcreve alguns artigos da Constituição Federal que tratam de raça, cor e etnia, além de legislações infraconstitucionais com o mesmo sentido e por fim transcreve artigo do Decreto Estadual 52.223/2014 que regula o sistema de cotas raciais no estado do Rio Grande do Sul.

d) No item três do seu recurso discursa sobre ponto de vista conceitual dos termos “fenótipo” e “gen”, diz ainda que “Minha mãe é “amarela”, meu pai é “negro” (fotos anexas). Meu fenótipo é de PARDA” (fls. 5, recurso).

e) Diz ter passado em concurso por cotas no INSS e no PROUNI. Acosta algumas fotos e solicita deferimento.

Concluída a parte de informações passamos ao Item “I” o qual tratará do Direito. Neste item trago toda a parte teórica

possível com relação a legislações, jurisprudência que ajudem o/a candidato/a a compreender a legislação bem como a interpretações sobre o tema. Transcrevo somente parte do item que ao todo têm aproximadamente 4 (quatro) laudas:

> É compreensível dúvidas sobre este tema tendo em vista novél relação direta com o Estado brasileiro, este Estado que a pouco exaltava não existir negros e nem brancos, mas que todos eram brasileiros agora se vê num debate jurídico-sociológico sobre raça-sociológica e mais ainda, tendo que, organizar critérios com base no princípio da administração pública para assegurar a função teleológica da política positivada com as legislações que garantem cotas raciais, e, por conseguinte, decidir qual indivíduo tem ou não guarida legal para tal benefício.
>
> Também é comum, tendo em vista até então pouco debate e estudo sobre o tema, que ocorra uma confusão entre os critérios utilizados pelo IBGE (que tem um propósito específico, baseado num expediente específico: autodeclaração absoluta) com os critérios utilizados pelas Comissões que farão a heteroidentificação de candidatos cotistas raciais (o qual tem propósito específico diverso ao do IBGE e, por conseguinte, utiliza métodos e critérios jurídico-administrativos, diverso ao utilizado pelo Instituto.
>
> É vasta a legislação nacional que orienta o poder público a promover a igualdade de oportunidade no mercado de trabalho para a população negra (pretos e pardos). No Estado do Rio Grande do Sul, a política oficial de Ações Afirmativas de cunho cotista no serviço público do estado teve origem no Parecer de número 15.703 da Comissão Permanente de Defesa dos Direitos Humanos da Procuradoria-Geral do Estado, (CDH-PGE)[96], Parecer este

---

[96] Processo nº 8350-10.00/12-0, Parecer 15.703, publicado no Diário Oficial do dia 21 de março de 2012.

ao qual o Governador do Estado Tarso Genro deu caráter jurídico-normativo[97].

Logo após veio a Lei nº 14.147, de 19 de dezembro de 2012, a qual preconiza, no seu art. 1ª, que: "Fica assegurada aos negros e aos pardos, nos concursos públicos para provimento de cargos da Administração Pública Direta e Indireta de quaisquer dos Poderes e Órgãos do Estado do Rio Grande do Sul, a reserva de vagas em percentual equivalente a sua representação na composição populacional do Estado, apurada pelo censo realizado pelo IBGE"[98].

No entanto, mesmo que o art. 4º destaque a autodeclaração, o art. 5º da mesma lei adverte que **a falsidade na declaração implicará a nulidade da inscrição e de todos os atos administrativos subsequentes**. Por falsidade devemos entendê-la tanto da forma dolosa (quando determinada pessoa sabendo-se não pertencer a determinado grupo proclama pertencer ao mesmo para determinado benefício) e de sua forma culposa (quando determinado indivíduo, sem pretensão de burlar ordenamento jurídico apresenta-se como pertencente a determinado grupo social, não para burla, mas por acreditar ser pertencente a determinado grupo). Ademais é necessário separar falsidade na declaração com desacordo com a autodeclaração do candidato ou candidata.

O que reforça a necessidade de averiguação do pertencimento racial, amparado na chamada autotutela administrativa, tendo em vista que a Administração Pública tem o poder-dever de controlar seus próprios atos. É uma decorrência do Princípio da Legalidade, diz Di Pietro: "se a

---

97 Dar caráter Jurídico-normativo equivale a dizer que vincula, que obriga as Instituições do Poder Executivo a adotar o versado no Parecer.

98 Lei Estadual 14.147 de 19 de dezembro de 2012, disponível em: https://goo.gl/vW481a

Administração Pública está sujeita à lei, cabe-lhe evidentemente, o controle da legalidade”[99].

(...)

O item II também é de suma importância, denominado de “II Da Aplicação, Método e Critério”, tem por escopo delimitar, informar, publicizar e equalizar os critérios e métodos os quais são utilizados para todos/as candidatas/os.

II - DA APLICAÇÃO, MÉTODO E CRITÉRIO

Conforme já acolhido pela administração pública no Parecer nº 01/2014 SES/RS, o melhor posicionamento de como deve ser aplicada determinada de lei a qual esta inserida ontologicamente a uma política afirmativa de cunho cotista no mercado de trabalho, a qual reserva porcentagem à raça-sociológica negra, faz-se necessário, primeiramente, entendermos o caráter teleológico da referida política a qual pode ser entendida minimamente em:

i- reparação, no que se refere ao seu caráter compensatório;

ii- justiça distributiva, isto é diversidade étnico racial, visando o fim das desigualdades raciais nos espaços públicos.

iii- promoção do pluralismo racial

iv possibilidade de esteriótipos positivos para raça negra

Ambos norteadores foram apresentados pelo Ministério Público Federal na ADPF 186 e acolhido pelo Ministro Ricardo Lewandowiski, relator da referida Ação no STF. Soma-se a isto, os ensinamentos de Hasenbalg e Silva (1988: 140) o qual assevera que para atingir uma situação de igualdade racial completa, é necessário que os dois grupos

---

[99] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo, 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011

raciais (brancos e não-brancos) se distribuam igualmente na hierarquia social e econômica,

Portanto, tendo em vista tudo que já foi relatado no que se refere ao método e critério utilizado por esta Comissão, resume-se o seguinte:

1. Analisa-se o fenótipo do candidato, isto é, suas características físicas tais como, cor de pele, cabelo, traços específicos do rosto. Sendo notório fenotipia negra defere-se sua inscrição, como orienta Inciso I do art. 3º do Decreto Estadual nº 52.223/14, c/c art. 1º da Lei Estadual nº 14.147 de 19 de dezembro de 2012 e o § 3º do art. 1ª da Lei Estadual nº 13.694 de 19 de janeiro de 2011;
2. Em caso de dúvida, e tão somente neste caso, quando não é possível uma afirmação fidedigna quanto à pertença racial-sociológica do candidato(a) é solicitada documentação que comprove que seu genitor (pai ou mãe) seja da raça negra, conforme orienta Inciso II do Decreto Estadual nº 52.223/14, c/c art. 1º da Lei Estadual nº 14.147 de 19 de dezembro de 2012 e o § 3º do art. 1ª da Lei Estadual nº 13.694 de 19 de janeiro de 2011, sem prejuízo dos efeitos do art. 5º da Lei nº 14.147 de 19 de dezembro de 2012.
3. Em caso do candidato(a) não ter fenotipia negra é indeferida sua inscrição enquanto candidato cotista, com base no Inciso I do art. 3º do Decreto Estadual nº 52.223/14, c/c art. 1º da Lei Estadual nº 14.147 de 19 de dezembro de 2012 e o § 3º do art. 1ª da Lei Estadual nº 13.694 de 19 de janeiro de 2011, sem prejuízo dos efeitos do art. 5º da Lei nº 14.147 de 19 de dezembro de 2012.

Ponto importante é atrelar tanto a parte “Do Direito” como a “Da Aplicação, Método e Critério” à legislação (ou legislações) pelas quais o vestibular ou concurso público está ligado. No caso do concurso público do Poder Executivo do

Estado do Rio Grande do Sul ao Parecer da PGE, a Lei Estadual 14.147 e ao Decreto Estadual 52.223. Já no Concurso público Federal à Lei Federal 1990 e a Portaria Normativa nº 4 e assim sucessivamente.

O item III trata do alcance jurídico da autodeclaração. Anteriormente era necessário haja vista que não havia confluência no entendimento sobre tema. Como já relatado no meu artigo “Considerações a Portaria Normativa n° 4 de abril de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão”, havia posicionamentos do judiciário no sentido de entender que o que prevaleceria era a autodeclaração. Já superado em vários concursos talvez seja interessante a permanência para compreensão.

O IV item trata do conceito jurídico de pardo? O que é este termo pardo que tratam legislações e editais, como devemos compreende-lo para efetivação de política de cotas raciais? É exatamente isso que abordamos neste item. Além de aprimorar o entendimento do método e critério, tem um caráter pedagógico haja vista várias incompreensões e hermenêuticas equivocadas. Transcrevo parte das argumentações:

> IV – Do Conceito Jurídico de Pardo
>
> A Constituição Federal, lembra Hédio Silva Jr[100], adota vários critérios para demarcar a diversidade étnico-racial tais como: cor no art. 3º, IV e art. 7º, XXX; raça no ar. 3º, IV; etnia art. 242, § 1º e também o adjetivo afro-brasileiros encontrado no art. 215 §1º.
>
> Esta tendência, lembra o jurista, é observada nas Declarações e Convenções Internacionais onde os vocábulos cor e raça é encontrado no art. 2º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, no art. 1º na Declaração sobre Raça e Preconceito Racial, e no art. 1º da Convenção Internacional

100 Silva, Hédio. O uso de documentos públicos como prova do pertencimento racial: legislação federal e jurisprudência dos Tribunais Superiores. Disponível em: http://www.afropress.com/post.asp?id=15523

sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.

Na Legislação infraconstitucional não é diferente a Lei Estadual nº 13. 694 de 19 de Janeiro de 2011, a qual instituiu o Estatuto da Igualdade Racial e de Combate à Intolerância Religiosa do Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, utiliza o vocábulo negro, agrupando nesta terminologia o preto, o pardo e o mestiço de ascendência africana (art. 1º § 3º).

O Brasil, ao longo da efetivação da política de cotas, adotou várias nomenclaturas, entre elas: afrodecendentes, afrobasileiros, e por último (e mais utilizados) os termos pretos e pardos.

A grande dificuldade, neste quesito particular, pode ser notada pela mistura de possibilidades interpretativas, pois a utilizada é uma fórmula hibrida, pois preto e pardo não são raças (nem mesmo sociológicas) e sim cor de pele. A pessoa com cor de pele preta sempre será negra, o mesmo não acontece com uma pessoa com a cor de pele parda.

Tal problema já tem precedente administrativo, pois, foi abordado por Dias enquanto Presidente da Comissão para Verificar a Inserção da Pessoa Declarada Integrante da População Negra e da População Parda no Parecer 01/2014. A interpretação foi no seguinte sentido:

O §3º, do art. 1ª, da Lei Estadual nº 13.694, de 19 de janeiro de 2011, conhecida como Estatuto da Igualdade Racial do Estado do Rio Grande do Sul, não deixa dúvidas para qual público, ou raça-sociológica, a política se direciona.

"Para beneficiar-se do amparo deste Estatuto, considerar-se-á negro aquele que se declare, expressamente, como negro, pardo, mestiço de ascendência africana, ou através de palavra ou **expressão equivalente que o caracterize negro**." (grifei)

Evidenciando que os termos, preto e pardo, se referem obrigatoriamente as pessoas negras, não podendo ser confundido com apenas tonalidade no sentido específico de cor.

A fim de encaminhar um entendimento sobre a terminologia “pardo” podemos concluir que o vocábulo pardo, pode, portanto, ser entendido, no mínimo, de duas formas: A) pardo enquanto cor e, B) pardo enquanto raça-sociológica, enquanto pertencimento racial.

Não por acaso alguns registros utilizam o termo raça-cor. Reforçando que existem (ou pode existir) mais de uma cor visível, dentro da mesma raça-sociológica.

Ex: a) preto e pardo, ambos dentro da raça negra; b) branco, moreno e loiro ambos dentro da raça branca. Aliás, se quisermos ser extremistas, poderíamos dizer que não existe pessoa branca. Mas quando falamos em pessoa branca está subentendido que falamos da raça (sociológica) e não da cor. Ninguém espera encontrar alguém da cor de uma folha de papel.

Com os vocábulos preto, negro, pardo, amarelo não é diferente. A cor pode ser entendida como nome técnico da raça-sociológica[101]

Este nos parece ser o cerne de uma interpretação que tenha real compromisso com o combate ao racismo e defesa da função teleológica das cotas raciais. Estranha-se, ou nem tanto, que exista uma cobrança exagerada para o termo pardo (quando este está a serviço de uma política pública para a população negra), enquanto não existe a mesma cobrança (no sentido de objetividade) com o termo branco, o qual sempre existiu e serve para benefícios reais e simbólicos para a população branca.

O que deve ser explicitado é se é verdade que o termo pardo é complexo e não-objetivo o mesmo deve ser entendido com o termo branco, pois, ambos são construções sociais (por isso raça-sociológica). Neste ponto específico, deve ficar evidenciado que o Direito não faz regras (em nenhuma área) que seriam de forma indiscriminada a todos as pessoas.

[101] DIAS, Gleidson Renato Martins Dias, Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria Estadual da Saúde. **Parecer Nº 01/2014,** da Comissão para Verificar a Inserção da Pessoa Declarada Integrante da População Negra e da População Parda. Proc. n.º 66774-20.00/14-0. PORTARIA N.º 444/2014.

Parte-se, isto sim, de uma regra geral para que a partir desta regra, analise-se caso a caso para posicionamento sobre o litígio em concreto. Com a política de cotas raciais não se pode exigir algo diverso ao que é natural e intrínseco ao direito.

Neste particular, a política de cotas raciais, tem uma função, um princípio, e com base nestes princípios (Justiça Compensatória, Justiça Distributiva e Promoção do Pluralismo Racial) analisar caso a caso para verificar se determinado/a candidato/a com cor de pele parda tem as feições negróides (cabelo, nariz, entre outras exterioridades típicas da raça negra) as quais geralmente são utilizadas para discriminação e perda de oportunidades.

Para tal foco iniciamos com o Voto do Ministro Ricardo Lewandowiski sobre a heteroidentidicação:

"Além de examinar a constitucionalidade das políticas de ação afirmativa, é preciso verificar também se os instrumentos utilizados para a sua efetivação enquadram-se nos ditames da Carta Magna. Em outras palavras, tratando-se da utilização do critério étnico-racial para o ingresso no ensino superior, é preciso analisar ainda se os mecanismos empregados na identificação do componente étnicoracial estão ou não em conformidade com a ordem constitucional.

A identificação deve ocorrer primariamente pelo próprio indivíduo, no intuito de evitar identificações externas voltadas à discriminação negativa e de fortalecer o reconhecimento da diferença. (...). **Para se coibir possíveis fraudes na identificação no que se refere à obtenção de benefícios e no intuito de delinear o direito à redistribuição da forma mais estreita possível (...), alguns mecanismos adicionais podem ser utilizados como**: (...); e (5) **a formação de comitês posteriores à autoidentificação pelo candidato**. A possibilidade de seleção por comitês é a alternativa mais controversa das apresentadas (...). Essa classificação pode ser aceita respeitadas as seguintes condições: (a) **a classificação pelo comitê deve ser feita posteriormente à autoidentificação do candidato como negro (preto ou pardo), para se coibir a predominância de uma**

classificação por terceiros; **(b) o julgamento deve ser realizado por fenótipo e não por ascendência**; (c) o grupo de candidatos a concorrer por vagas separadas deve ser composto por todos os que se tiverem classificado por uma banca também (por foto ou entrevista) como pardos ou pretos, nas combinações: pardo-pardo, pardo-preto ou preto-preto; (d) o comitê deve ser composto tomando-se em consideração a diversidade de raça, de classe econômica, de orientação sexual e de gênero e deve ter mandatos curtos". Tanto a autoidentificação, quanto a heteroidentificação, ou ambos os sistemas de seleção combinados, desde que observem, o tanto quanto possível, os critérios acima explicitados e jamais deixem de respeitar a dignidade pessoal dos candidatos, são, a meu ver, **plenamente aceitáveis do ponto de vista constitucional.**"[102]

---

[102]Voto do Ministro Ricardo Lewandowiski Relator da ADPF 186. Disponível em: https://goo.gl/3CB6j1

Confirma o acima exposto voto da Desembargadora Federal Vivian Josete Pantaleão, *in verbis*:

> "O reconhecimento da legitimidade da atuação de uma comissão, nos moldes estabelecidos no Edital, não implica outorgar ao Estado o poder de selecionar, dividir ou classificar os cidadãos em raça, cor ou etnia para o gozo ou a vedação de direito públicos ou privados, mas,
>
> sim, o de aferir a exatidão da autodeclaração (naturalmente subjetiva) do candidato ao preenchimento de uma vaga – extremamente concorrida - em universidade pública. Isso porque não se afigura razoável, à revelia das normas que regulam o concurso vestibular (a que foi dada ampla e prévia publicidade), atribuir valor absoluto e incontestável à autodeclaração de quem almeja obter tratamento jurídico diferenciado"[103]

A referida Apelação traz em seu bojo argumentativo, várias jurisprudências com o mesmo teor, o da legalidade da heteroidentificação feita pelas Comissões, no entanto destacamos a manifestação, no mesmo Acórdão, do Desembargador Luís Alberto D Azevedo Aurvalle, que corrobora com a necessidade das comissões para evitar fraudes e benefícios indevidos bem como que o candidato tenho, obrigatoriamente o fenótipo negro:

---

103 Apelação Cível nº 5001510-23.2015.4.04.7102/RS. Disponível em: https://goo.gl/R053VP

> “A autodeclaração, por si só, representa porta aberta à fraude. (...) Considerando que as cotas raciais visam a reparar e compensar a discriminação social eventualmente sofrida pelo afrodescendente, para que dela se valha o candidato, faz-se mister que possua fenótipo pardo. Se não o possui, não é discriminado e, consequentemente, não faz jus ao privilégio para o ingresso acadêmico. No caso dos autos, o documento constante do E 7 - INF12 (cédula de identidade) demonstra a inexistência de tal fenótipo. Assim, andou bem a Comissão admissional ao negar o ingresso facilitado na Universidade. Por esta razão, acompanho a E. Relatora.

Em campo de fraudes e de combate as mesmas, parece-nos válido, lembrar do processo nº 0504863-90.2014.8.05.0274 que trata de falsidade ideológica de autoria do Ministério Público do Estado da Bahia.

No referido processo candidata realizou inscrição no Concurso Vestibular para o Curso de Medicina da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), autodeclarando-se quilombola. Comprovada fraude, foi condenada a dois anos de reclusão e ao pagamento de 20 dias multa.

Feito as necessárias contextualizações de cunho jurídico-adminstrativo, passo a deliberação:

Somente após fazermos explicações e argumentações sobre o Direito, Método, Critério, sobre o alcance jurídico da autodeclaração e ainda sobre Conceito de Pardo para as cotas raciais é que me posiciono sobre as argumentações feitas pelo candidato ou candidata.

V – DO POSICIONAMENTO QUANTO AO RECURSO

a) é obrigação da Administração Pública, baseado no princípio da autotutela já expressada no teor deste Parecer, policiar seus atos administrativos, sendo o deferimento um ato administrativo e estando este ato administrativo relacionado a uma política pública, não é só poder, mas é dever do Estado criar mecanismos para impedir descaminhos teleológicos da política de ação afirmativa ora em comento. Tal comissão também pode ser entendida pelo princípio da legalidade, pois tal política, positivada no estado através da Lei Estadual 14.147/12 é regulada pelo Decreto Estadual nº 52.223/14 o qual no caput do artigo 3º obriga realização de Comissão para verificação da veracidade do pertencimento racial.

Ademais, a autodeclaração NUNCA foi quesito absoluto, ou não haveria possibilidade legal de nulidade de inscrição e todos atos subsequentes por falsidade, algo trazido na lei gaúcha no seu artigo 5º. Tema que já enfrentamos no Iten I, e principalmente no Item III do presente Parecer.

b) Quanto a argumentação sobre o IBGE, o IBGE não faz verificação baseada na autodeclaração como disse a candidata, ou não é real que "no IBGE, cada pessoa tem a liberdade para definir sua classificação". São questões totalmente distintas, pois o IBGE faz pesquisa demográfica com recorte racial, e por este motivo é utilizado a autodeclaração, afinal é o que já referimos sobre efeito jurídico absoluto da autodeclaração. No entanto num concurso público falamos em benefício para determinadas pessoas por questões específicas e com propósitos específicos como os já apresentados, por este motivo, para concurso público a autodeclaração é relativa sendo necessário a heteroidentificação.

A candidata argumenta ainda, que é filha mãe "amarela" e pai negro e que por este motivo tem cor de pele parda. As cotas raciais não são uma política sem motivação e sem funcionalidade, muito pelo contrário, como já demonstrado nos itens I e II deste Parecer o método e sistema aplicado no

caso concreto tem que ir ao encontro da função teleológica da referida política, esta é a missão das Comissões, os traços negróides refutados pela sociedade são indispensáveis para o benefício num concurso com reserva de vagas para cotistas.

Reforça este entendimento posicionamento do Desembargador Luís Alberto D Azevedo Aurvalle, do TRF4 por nós já transcrito que corrobora com a necessidade das comissões para evitar fraudes e benefícios indevidos bem como que o candidato tenha, obrigatoriamente, o fenótipo negro:

“A autodeclaração, por si só, representa porta aberta à fraude. (...) Considerando que as cotas raciais visam a reparar e compensar a discriminação social eventualmente sofrida pelo afrodescendente, para que dela se valha o candidato, faz-se mister que possua fenótipo pardo. Se não o possui, não é discriminado e, consequentemente, não faz jus ao privilégio para o ingresso acadêmico. No caso dos autos, o documento constante do E 7 - INF12 (cédula de identidade) demonstra a inexistência de tal fenótipo. Assim, andou bem a Comissão adimensional ao negar o ingresso facilitado na Universidade. Por esta razão, acompanho a E. Relatora”.

Os estudiosos do racismo e antirracismo brasileiro cunharam um termo denominado afroconveniência, ou seja, algo parecido, com o que Oracy Nogueira chama de passing (ver nota de rodapé nº 10), ou seja, a possibilidade de se beneficiar da branquitude, ou esconder a negritude. Esta possibilidade, no Brasil, por óbvio, só pode ser alcançada por pessoas filhas de casais interrraciais, e ainda, que o pai ou a mão já seja fruto de um casamento interrracial.

O conceito de afroconveniência questiona, adverte que com as cotas raciais, pessoas que na sociedade brasileira são vistas como não-negras queiram, no benefício das cotas, e somente neste caso, reivindicar sua ascendência e sua negritude sempre escondida[104].

---

104 Ver: **SOBRE BRANCOS, MESTIÇOS E AFROCONVENIENTES**. Disponível em: https://goo.gl/XXUwJT, **NEGRO DE PELE MAIS CLARA**

Neste caso, ora em análise não foi possível verificar estes traços pois sendo a candidata fruto de relacionamento inter-racial, não trouxe consigo fenotipia negroide. Mesmo que com traços escassos. A avaliação da comissão é de que se tratava de uma pessoa de pele de cor parda o que não se confunde com o pardo-negro.

A mestiçagem é uma das marcas do país, e quando não utilizada para eugenia uma demonstração positiva de respeito e amor às diferenças. Não se está aqui recriminando casamentos inter-raciais, muito pelo contrario. No entanto o que se busca na heteroidentificação é o mestiço-negro e não o mestiço-branco (para usar conceito de Oracy Nogueira), e tal busca não é discricionária é por obrigação legal e responsabilidade com a função teleológica das cotas raciais. No caso concreto ora em análise, a candidata embora possa ter cor da pele "amorenada" não figura como pessoa mestiça-negra, não figura como negra, não apresenta-se fisicamente, fenotipicamente com fenotipia negra algo inafastável para cotas raciais.

c) No que se refere a argumentação de ter passado em determinado concurso tal realidade não vincula esta comissão a repetir o pretérito resultado, haja vista que, que os critérios utilizados não são de conhecimento desta Comissão.

É necessário destacar que a Administração Pública vem aprimorando método e sistema em todo o país, exatamente para banir fraudes e descaminhos. O Direito avança hermenêutica e sistematicamente na medida que determinada demanda obriga estudiosos a se debruçarem num determinado tema em busca de alguns resultados concretos, tais como, neste caso, o princípio do interesse público.

Neste sentido, tanto a âmbito federal como estadual, tanto nas universidades quanto na administração pública direta,

---

É DIFERENTE DE BRANCO AFROCONVENIENTE. Disponível em: https://goo.gl/GCLe6C

tem-se consolidado a metodologia utilizada por esta Comissão.

Portanto com base no Inciso I do art. 3º do Decreto Estadual nº 52.223/14, c/c art. 1º da Lei Estadual nº 14.147 de 19 de dezembro de 2012 e o § 3º do art. 1ª da Lei Estadual nº 13.694 de 19 de janeiro de 2011, sem prejuízo dos efeitos do art. 5º da Lei nº 14.147 de 19 de dezembro de 2012, **NEGO PROVIMENTO AO RECURSO** e **INDEFIRO** inscrição do candidato **RNS**, nas vagas destinadas as pessoas negras (pretos e pardos) o qual, por conseguinte, retorna a classificação geral originária.

GLEIDSON RENATO MARTINS DIAS

Relator - Membro da Comissão

Acompanham o Parecer

xxxxxx

Presidente da Comissão

yyyyyy

Membro da Comissão

Porto Alegre, 10 de outubro de 2017

COMISSÃO PARA VERIFICAÇÃO DE PERTENCIMENTO RACIAL NOS CONCURSOS PÚBLICOS DA SUSEPE/RS

Após, para cunho de publicidade a última parte do parecer: " portanto com base...." é publicado no Diário Oficial ou somente com as iniciais ou com o número da inscrição do/a candidato/a.

Saliento que embora trabalhoso o parecer deve ser o mais técnico possível pois: 1- resguarda a formalidade necessária; 2- tem um caráter pedagógico, pois os postulantes (de boa fé) mesmo indeferidos podem entender melhor algo que o Estado Brasileiro negou informação, 3- comprova a isonomia sobre critério e método e; 4- será ele, o parecer efetuado pela comissão, que dará subsídios à defesa em eventual judicialização.

Sobre os autores:

Enrico Rodrigues De Freitas
Procurador da República, Procurador Regional dos Direitos do Cidadão. Mestre em Direito pela Universidade de Roma II (*Tor Vergata*). Membro do GT instituído pela PFDC de Enfrentamento e Prevenção ao Racismo.

Georgina Helena Lima Nunes
Doutora em Educação, Professora Associada do Departamento de Educação/FaE-UFPel.

Gleidson Renato Martins Dias
Especialista em Direito Público. Fundador do Fórum Nacional de Comissões de Heteroidentificação, Criador do Decreto que Regulamenta as Cotas Raciais no RS e Membro da Coordenação Nacional do MNU – Movimento Negro Unificado.

Lívia Santana Vaz
Promotora de Justiça e Coordenadora do Grupo de Atuação Especial de Proteção dos Direitos Humanos e Combate à Discriminação do Ministério Público do Estado da Bahia. Mestra em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia. Doutoranda em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Maria Conceição Lopes Fontoura
Dr.ª em Educação e Coordenadora da ONG Maria Mulher – Organização de Mulheres Negras.

Najara Lima Costa
Mestranda em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC (PCHS – UFABC). Cientista Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Foi presidente de comissão de monitoramento e avaliação da política de cotas raciais da Prefeitura de São Paulo na gestão do Prefeito Fernando Haddad.

Roger Raupp Rios
Doutor em Direito (UFRGS) - Desembargador Federal do TRF4 – Porto Alegre – RS

Silvio Guido Fioravanti Jardim
Procurador do Estado do Rio Grande do Sul, integra a Procuradoria de Pessoal da PGE/RS. É membro da Comissão de Direitos Humanos da PGE/RS, da Diretoria de Direitos Humanos da Associação dos Procuradores do Estado e da Comissão de Advocacia Pública da OAB/RS.

Paulo Roberto Faber Tavares Jr.
Mestre em Educação pelo Instituto Federal Sul-rio-grandense - IFSUL. Integr. da Comissão de Ingresso e Permanência de Negros e Indígenas do IFRS. Coordenador do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas do IFRS campus Canoas.

§

Arquivo original:
Corpo do Texto em fonte Georgia 11pt.
Títulos em Garamond 12pt.

-

Heteroidentificação e Cotas Raciais:
Dúvidas, metodologias e procedimentos.

2018



Acesse a versão atualizada:
https://goo.gl/m2u7gN


978-85-69075-03-5

neabi.canoas.ifrs.edu.br